

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

Cambio de políticas públicas: formalización bayesiana de *process tracing* aplicada a la política de agricultura en Ecuador (2006-2018)

Vicente Guamán Lima

Director: Iván Narváez

Codirector: Guillaume Fontaine

Lectores: Michael Uzendoski Benson, Hugo Jácome Estrella,  
Ivette Vallejo Real, Luis Tuaza Castro y Víctor López Acevedo

Quito, noviembre de 2021

## **Dedicatoria**

A mis difuntos padres, ellos siempre son mi inspiración para seguir escribiendo esta y otras tesis.

.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimiento</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	7
<b>Teoría y marcos analíticos</b> .....	7
1. Enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas.....	7
1.1 Enfoque Racionalista .....	8
1.2 Enfoque Neo-institucionalista .....	11
1.3 Marco de Desarrollo y Análisis Institucional .....	13
1.4 Enfoque Cognitivistista .....	14
2. Fundamentos teóricos del marco Analítico de Coaliciones Promotoras (ACF).....	16
2.1. Aplicación del ACF en América Latina .....	16
2.2. El ACF: Concepto, origen y estructura.....	18
2.3. Premisas fundamentales.....	21
2.3.1. Perspectiva temporal .....	21
2.3.2. Subsistema de política .....	21
2.3.3. Información científica .....	22
2.3.4. Sistema de creencias.....	22
2.3.5. El modelo del individuo y los sistemas de creencias .....	23
2.4. Énfasis teóricos.....	25
2.4.1. Coaliciones promotoras .....	25
2.4.2. Aprendizaje orientado a las políticas.....	27
2.4.3. Cambio de políticas .....	27
2.5. Recursos.....	28
2.6. Caminos para el cambio de políticas .....	29
2.6.1. Aprendizaje orientado a las políticas.....	29
2.6.2. Las perturbaciones o shocks externos .....	30
2.6.3. Las perturbaciones internas o shocks internos .....	30
2.6.4. Los acuerdos negociados.....	31
2.6.5. Estructuras de oportunidad.....	31
2.7. Alcance y limitaciones del Marco Analítico ACF.....	32
2.8. Coordinación dentro de las coaliciones.....	33

2.9. Etapas de la política.....	33
2.10. Subsistema como unidad de análisis .....	34
2.11. Una coalición dominante.....	34
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>36</b>
<b>Unidad de Análisis: subsistema de política pública de agricultura</b> .....	<b>36</b>
1. Política pública de agricultura y su implicación en América Latina.....	36
2. Acercamiento conceptual a la agricultura familiar campesina en Ecuador.....	46
3. La política de agricultura en Ecuador.....	48
3.1 Uso del suelo agrícola.....	61
3.2 Problemas estructurales de la política.....	62
3.3. Contribución del sector de agricultura a la producción nacional .....	64
4. Instrumentos de la política pública de agricultura.....	68
5. La modernización y la globalización en el sector agropecuario.....	76
6. Retos para la política pública de agricultura.....	81
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>83</b>
<b>Fundamentos metodológicos</b> .....	<b>83</b>
1.1. Alineación ontológica y método .....	84
1.1.1. Método y metodología.....	84
1.1.2. Implicaciones metodológicas para el análisis de políticas .....	86
1.1.3. La vinculación de la teoría sustantiva de análisis de políticas y la metodología ...	87
1.2. Protocolo para analizar el cambio de políticas .....	87
1.2.1. Proceso de teorización.....	87
1.2.2. Predicciones empíricas y diseño de test de fortaleza inferencial .....	88
1.3. Selección de caso.....	91
1.4. <i>Process tracing</i> basado en comprobación teórica .....	94
1.5. Identificación del subsistema de políticas .....	96
1.6. Análisis y selección de actores claves .....	96
1.7. Sistema de creencias de actores .....	97
1.8. Elementos para la recolección de evidencias empíricas .....	99
1.8.1. La entrevista cualitativa.....	99
1.9. Identificación de los entrevistados.....	100
1.9.1. Entrevista semiestructurada.....	100
2. Mecanismo causal de cambio de la política pública de agricultura.....	102
2.1. Formalización bayesiana e inferencia causal en <i>process tracing</i> .....	102

2.2. Operacionalización del mecanismo causal y definición de supuestos.....	103
2.2.1. Operacionalización del mecanismo causal y sus partes .....	103
2.2.2 Temporalidad del mecanismo causal .....	107
2.3. Definición de hipótesis .....	107
2.4. Definición de confianza previa.....	108
2.5. Elaboración de pruebas empíricas .....	109
2.6 Evidencias empíricas .....	111
2.7 Formalización bayesiana de inferencias .....	131
2.7.1. Estimación de confianza previa.....	132
2.7.2. Estimación de probabilidades condicionadas.....	133
<b>Conclusiones</b> .....	<b>135</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>139</b>
<b>Lista de referencias</b> .....	<b>142</b>

## **Ilustraciones**

### **Figuras:**

Figura 1.1 Diagrama del marco analítico de las coaliciones promotoras.....	20
--	----

### **Tablas:**

Tabla 1.1. Frecuencia de métodos usados en las publicaciones del ACF 1987-2006.....	17
Tabla 1.2. Clasificación de los sistemas de creencias.....	24
Tabla 1.3. Tipologías de estructuras de oportunidad.....	32
Tabla 2.1. Exportaciones de productos agrícolas en kilogramos.....	65
Tabla 3.1. Una tipología de metodologías.....	85
Tabla 3.2. Implicaciones metodológicas para el análisis de políticas.....	86
Tabla 3.3. El proceso teórico y operacionalización de la política pública.....	88
Tabla 3.4. Una tipología de la política de agricultura.....	94
Tabla 3.5. Modelo para identificar y clasificar las coaliciones.....	97
Tabla 3.6. Sistema de creencias de la coalición de la Mesa Agraria.....	98
Tabla 3.7 Operacionalización del mecanismo causal de la política.....	104
Tabla 3.8. Formulación de hipótesis del mecanismo causal.....	118
Tabla 3.9. Observaciones empírica esperadas para el cambio de política.....	111
Tabla 3.10. Evidencia de un caso típico para detonante .....	114
Tabla 3.11. Evidencia de un caso típico para entidad uno .....	118
Tabla 3.12.- Evidencia de un caso típico para entidad dos .....	121
Tabla 3.13. Valoración de evidencia empírica para entidad tres. ....	125
Tabla 3.14. Valoración de evidencia para el resultado .....	131

### **Gráficos**

Gráfico 2.1. Distribución de suelo para uso agrícola .....	61
Gráfico 2.2. Productos que más se cultivan en el país en el año 2017.....	62
Gráfico 3.1. Estimación de apoyo al productor como porcentaje del PIB.....	93
Gráfico 3.2. Presupuesto de MAG en el periodo 2006-2018 .....	130

## Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Vicente Guamán Lima, autor de la tesis titulada “Cambio de políticas públicas: formalización bayesiana de *process tracing* aplicada a la política de agricultura en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2021



firmado digitalmente por:

**VICENTE  
GUAMAN**

---

Vicente Guamán Lima

## Resumen

Durante los últimos años se ha observado un creciente interés por parte de los investigadores en realizar trabajos para el análisis de las políticas públicas. En consecuencia, en esta investigación se realiza el análisis del cambio de la política pública de agricultura en el Ecuador, considerando que este sector dinamiza la economía país, aunque los productores de la agricultura familiar campesina tienen limitantes para ser reconocido como tales por parte del Estado, a pesar que proveen alimentos a más de la mitad de hogares de familias del país.

Para investigar el campo de las políticas públicas existen varios enfoques, métodos y marcos analíticos que han sido desarrollados, tales como el enfoque racionalista, neoinstitucional, marco de Desarrollo y Análisis Institucional y el enfoque cognitivista. Sin embargo, se privilegia utilizar el marco analítico de Coaliciones Promotoras (ACF), porque es un marco que ha sido probado en otras áreas de políticas públicas desde la década de los años 1980, a pesar que ha presentado algunas observaciones de otros investigadores. Además, el ACF es un marco analítico que reúne las cualidades para analizar el cambio de la política pública de agricultura, porque es un espacio en el que tiene una estrecha relación e interacción con la participación de las organizaciones en forma de coaliciones.

En cuanto a la orientación metodológica, la investigación es de carácter deductivo, tienen la modalidad del método de comprobación teórica del rastreo de procesos (*process tracing*). El rastreo de procesos es una herramienta fundamental de análisis cualitativo, puede contribuir decisivamente tanto a describir los fenómenos políticos y sociales así como a evaluar las afirmaciones causales. George y Bennett han desempeñado el papel principal en el desarrollo de este método como una forma esencial de análisis dentro del caso. También es importante recalcar que los académicos a menudo invocan este método y llevan a cabo análisis dentro de los casos basados en datos cualitativos.

La operativización del *process tracing* corresponde a identificar el detonante, mecanismo causal y el resultado. El detonante: nuevos objetivos de política declarados por el Gobierno. El mecanismo causal está compuesto por tres entidades (a= cambio en la política sectorial) + (b= cambio en el sistema institucional) + (c= estilo de implementación en las relaciones Estado-sociedad). La secuencia provocado por el detonante y luego transmitida la fuerza hacia

la entidad  $a+b+c$  da como resultado constatación pública del resultado de política, en la que se incluye a la agricultura familiar campesina.

Además, es necesario identificar las hipótesis principales y alternas para cada parte del mecanismo causal, así como para el detonante y el resultado. Para cada una de las hipótesis se identifican predicciones empíricas utilizando los recursos propuestos por el marco analítico AFC, y se identifican sus respectivas evidencias empíricas, las mismas que son sometidas a prueba, para confirmar la existencia o no de dicha evidencia, dada la hipótesis formulada. También, las evidencias empíricas identificadas son sometidas al cálculo de la formalización bayesiana como complemento a la inferencia causal.

La pregunta de investigación orientadora en este trabajo es: ¿Cómo influye el establecimiento de una agenda con nuevos objetivos de política declarados por el Gobierno en el resultado de la política de agricultura? Para dar respuesta la pregunta se procedió a identificar el detonante, el mecanismo causal y el resultado, luego se formuló evidencias de cada una de las partes del mecanismo causal; seguidamente se pone a prueba el detonante operativizado: nuevo objetivo de política declarados por el Gobierno. Posteriormente se procede a formular la hipótesis: el Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario (D), para ello se formula la evidencias empíricas: propuesta de rediseño institucional para incluir a la agricultura familiar campesina ( $e_1$ ). Esta evidencia empírica es sometida a prueba con la finalidad de afirmar o negar la existencia. En el caso de la evidencia ( $e_1$ ) del Detonante obtiene los resultados de la formulación bayesiana:  $p(h|e) = 0,77$  y  $p(h|\sim e) = 0,17$ , esto significa que existe 77% probabilidad que la hipótesis ( $H_d$ ) sea verdadera dada la evidencia ( $e_1$ ), y el 17% de probabilidad en encontrar las evidencia si la hipótesis alterna es cierta. Por lo tanto, con estos resultados afirma que el detonante identificado en esta investigación si genera la fuerza causal para que inicie el mecanismo.

De la misma forma indicada anteriormente se procede a la evaluación de todas las evidencias empíricas de las entidades del mecanismo causal. De los resultados se concluye que el establecimiento de una agenda de política con nuevos objetivos provoca un mecanismo causal que termina en el cambio de una política, en este caso se cambia la política de agricultura porque incluye la agricultura familiar campesina.

## **Agradecimiento**

Agradecimiento especial a FLACSO-Ecuador por conceder la beca que posibilitó realizar mis estudios; también a los docentes del Departamento de Asuntos Públicos, en especial a los profesores Guillaume Fontaine e Iván Narváez; y a Cristina Manosalvas, asistente del Departamento.

## **Introducción**

### **Justificación**

En Ecuador al igual que en varios países de Latinoamérica, durante varios años la política de agricultura se ha venido implementando bajo el enfoque de los agronegocios, esto implica la constante búsqueda de innovación para la aplicación de tecnología de vanguardia, con la finalidad de incrementar los niveles de productividad (Ceroni 2018, 6). No obstante, esta forma de política pública, va en detrimento de los productores que se dedican a la agricultura familiar campesina, puesto que los medios de producción que se requieren para este sector, no son atendidos de manera ágil y oportuna por las autoridades gubernamentales.

En este sentido, algunos gobiernos de la región han comenzado a mirar la agricultura familiar campesina en una forma diferenciada. Por esta razón, en materia de políticas públicas varios países han establecido instituciones como ministerios, secretarías u otras entidades, que se dedican a atender las necesidades de este sector en la economía local. Asimismo, algunos investigadores concluyen que se han implementado políticas públicas diferenciadas en países como Brasil, Argentina, entre otros, y también se han recuperado las políticas de desarrollo rural integral que se habían eliminadas en la década de los 90 (Vaca 2016, 48).

Por lo tanto, el interés creciente que existe en el ámbito internacional se ha generado por los movimientos campesinos e indígenas quienes tienen una nueva forma de ver al agro, donde la agricultura familiar campesina gana gran importancia en las preocupaciones políticas, tanto fuera como dentro de los medios gubernamentales, aunque algunos gobernantes todavía los consideran como minoría (Hourtat 2016,22). No obstante, la agricultura familiar campesina (AFC) es numerosa, se estima que representa el 75% del total de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA), ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país (ENIEP 2014, 158). Además, históricamente los agricultores campesinos de base familiar, proveen más del 60% de los alimentos consumidos en Ecuador (Naranjo 2017, 229).

Por otra parte, la FAO (2010) sostiene que la agricultura familiar es un sector clave para lograr la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en América Latina, el Caribe y el mundo. Esto implica mejorara las condiciones de vida de los productores de la agricultura familiar campesina, dotando de mayor atención a este sector,

mediante la implementación de políticas públicas diferenciadas que promuevan la producción y comercialización de los productos agrícolas.

Otro aspecto, el análisis de las políticas públicas ha tomado mayor relevancia en la investigación académica, para aportar a la toma de decisiones en los estamentos gubernamentales. Es así como uno de los primeros investigadores de las políticas públicas fue Harold D. Lasswell, quien publicó en el año 1951 el texto denominado: *The Policy Orientation*, en el que se pretendió dar origen a lo que el autor denominó ciencias de las políticas “entendidas como un campo de conocimiento multidisciplinario cuyo objeto de estudio sería el proceso de decisión de las políticas” (Carmona y Arriaga 2011, 428).

En efecto, los estudios de primera generación de cambio de políticas se enfocaban en estudiar las conductas de los actores en el proceso de toma de decisiones para explicar cómo el cambio ocurría en los regímenes democráticos (Lindblom 1958 y 1959), mientras los estudios de cambio de segunda generación daban énfasis en los aspectos cognitivos del proceso político (Müller 2000; Sabatier y Schlager 2000). Por lo tanto, todos los fenómenos sociales que se estudian experimentan cambio, es por eso la preocupación central de esta investigación, analizar el cambio de la política pública de la agricultura en el Ecuador.

También es importante recalcar que luego de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de Los Estados Unidos, comenzó a valorar la importancia de la investigación y de las aportaciones de la ciencia, para la resolución de los problemas sociales que tuvieron que enfrentar en aquella época; por esta razón, existe una amplia participación de científicos de las ciencias naturales y sociales, entre ellos economistas y psicólogos, con la finalidad de identificar teorías y metodologías para analizar los problemas sociales.

De la misma forma Lasswell identificó que las ciencias de las políticas deben conseguir tres atributos: a) la contextualidad, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia, b) la orientación hacia problemas, pues los científicos de políticas deberán esclarecer las metas, tendencias, proyecciones y alternativas de cada situación y, c) diversidad, derivada de la cantidad y diversidad de métodos y recursos utilizados por los científicos de políticas en el desarrollo de su tarea.

En efecto, lo mencionado por Lasswell guarda estrecha relación con el planteamiento realizado por (Hall 1993), que indica la existencia de tres componentes que intervienen en el cambio de las políticas públicas y también determinarán el tipo de cambio: a) la configuración del instrumento, b) los instrumentos mismos; y, c) la jerarquía de los objetivos. En este sentido, el autor identifica tres tipos de cambios de políticas: cambio de primer orden, se refiere al proceso mediante el cual los ajustes de los instrumentos de política cambian en función de las experiencias pasadas y de nuevos conocimientos; mientras que los objetivos e instrumentos permanecen iguales. El cambio de segundo orden, es posible cuando los instrumentos de la política, así como su configuración se alteran, en respuesta a la experiencia pasada manteniendo intactos los objetivos. Finalmente, el último cambio identificado por Hall, es el de tercer orden o paradigmático, este abarca los dos cambios (primero y segundo orden), que se realizan de forma simultánea. Este último orden de cambio, se lo denomina paradigmático porque los cambios son sustanciales.

Además, Lasswell (1992) considera que el análisis de las políticas públicas tiene al menos tres características importantes: la primera se refiere a que es una disciplina que busca resolver problemas, la segunda es transdisciplinar, porque involucra la relación con varias ciencias; y, tercera se utiliza para consolidar la democracia.<sup>1</sup> Por consiguiente, propone realizar un trabajo para consolidar esta ciencia, basado en metodologías nuevas al servicio de la democracia, bajo una perspectiva racionalista humanista. Asimismo, Lasswell intenta demostrar cómo se hace el proceso de la política pública para mejorar los procesos en el futuro.

Aunque las investigaciones en políticas públicas estuvieron centradas en explicar el cambio político como consecuencia de los comportamientos de actores de los sistemas políticos y se limitaban solamente durante la conformación de los gobiernos; por consiguiente, se daba poca importancia al estudio de las políticas públicas. Además, el método cuantitativo era el privilegiado, se utilizaba como herramienta principal para explicar los fenómenos que ocurrían dentro de las ciencias sociales; sin embargo, al utilizar solamente este método, se pierde la posibilidad de recabar a profundidad datos o información cualitativa de los fenómenos que se investiga.

---

<sup>1</sup>Lasswell no profundiza el significado de democracia.

En resumen, el análisis de las políticas públicas equivale a preguntarse cómo pasamos de una situación A a una situación B, mediante una acción del Estado (Fontaine, 2015). Esta afirmación teórica será puesta a prueba en la política de agricultura en Ecuador y se intentará responder con la aplicación metodológica del *process tracing* aplicación del mecanismo causal.

### **Objetivo**

En este contexto, la investigación tiene como objetivo comprender el proceso de establecimiento de la agenda con nuevos objetivos de declarados por el Gobierno en la política pública de agricultura. Esto implica identificar las razones o factores que explican e intervienen para el cambio de la política.

### **Pregunta de investigación**

Toda investigación que se realice requiere la formulación de al menos una pregunta de investigación, debido a que esta es la que da sentido a la actividad investigadora. La relevancia, oportunidad y novedad del tema a investigarse, son determinantes en buena parte para generar el impacto e interés del estudio.

Además, las preguntas de investigación son las que orientan la formulación de objetivos en todo el proceso en el diseño de la investigación, recolección y análisis de datos, redacción y discusión de los resultados, así como también las conclusiones. Por esta razón, es indispensable formular las preguntas de forma concreta y clara, para conseguir el objetivo de la investigación.

También, es fundamental la elaboración de la pregunta de investigación, porque esta guiará desde el inicio hasta el final. Para la elaboración de la pregunta de investigación (King, Keohane y Verba 1994, 26-27) señalan que debe cumplir al menos dos condiciones: la pregunta debe ser importante para el mundo real, o sea el tema debe ser relevante para la vida política, social o económica; y la segunda se refiere a que esta debe hacer una aportación significativa a la ciencia, además hay que situar el diseño del estudio dentro del marco de la bibliografía existente.

Ante estas consideraciones, la pregunta de investigación que guiará durante el trabajo es: ¿Cómo influye el establecimiento de una agenda con nuevos objetivos de política declarados por el Gobierno en el resultado de la política de agricultura?

Durante la investigación se buscará los argumentos que aporten a responder la pregunta formulada ya que la respuesta a esta interrogante permitirá identificar las entidades y factores que provocan el cambio en la política de agricultura.

### **Viabilidad**

La política de agricultura en la región latinoamericana se ha estudiado e implementado inicialmente desde en un enfoque de promover el agronegocio para el beneficio de las grandes empresas que controlan toda la cadena productiva. Más tarde surge un nuevo enfoque de mirada hacia la agricultura familiar campesina. Por lo tanto, este estudio es viable, la investigación aporta a mejorar la comprensión de la transformación de la política de agricultura dentro del periodo de investigación.

Por otra parte, esta perspectiva de investigación es la continuación de las múltiples investigaciones sobre la política de agricultura que existe en la que se ponen a prueba otras teorías, metodologías y marcos analíticos.

Además, esta investigación es viable por lo que se cuenta con los recursos y conocimientos teóricos y metodológicos que fueron impartidos durante las clases del Programa Doctoral en Políticas Públicas impartido por FLACSO Ecuador.

### **Estructura de la investigación**

La investigación se encuentra estructurada en tres capítulos. El primer capítulo consta de dos partes fundamentales: la primera se realiza una breve descripción de los principales enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas, tales como el Racionalista, Neo institucionalista, Análisis de Desarrollo Institucional, y finalmente el enfoque Cognitivista; todos son aplicables para realizar investigaciones en políticas públicas. En la segunda parte se desarrolla una reflexión del contenido teórico del Marco Analítico de las Coaliciones Promotoras ACF, se considera la importancia, concepto, aplicación, énfasis teóricos, entre otros aspectos; el objetivo fundamental de esta sección corresponde identificar los preceptos teóricos del ACF.

El segundo capítulo, que corresponde a la unidad de análisis (en términos del Marco Analítico ACF), se identifica el subsistema de política pública de agricultura. Se realiza un breve recorrido del contexto latinoamericano, con la finalidad de lograr la comprensión a nivel macro, de los logros y obstáculos que se presentan en esta región. Seguidamente se profundiza en identificar los hitos más importantes de la política pública del Ecuador.

Finalmente, en el tercer capítulo consta de los siguientes apartados: en la primera parte se dedicada a entender los fundamentos metodológicos que se utiliza para la investigación; por lo tanto, se inicia identificando los fundamentos metodológicos y ontológicos, y la justificación de la aplicación del Marco Analítico AFC. Además, se realizar la selección del estudio de caso, considerando el estimado de apoyo al productor como porcentaje del total de ingresos de los productores en varios países latinoamericanos. En la segunda parte se realiza la aplicación del mecanismo causal de la política pública de agricultura. Para la operacionalización del mecanismo causal se identifica el detonante, el resultado y cada una de las entidades que conforman el mecanismo causal, con las respectivas hipótesis. Para confirmar o negar cada hipótesis, se identifica las observaciones empíricas para los recursos (autoridad formal para tomar decisiones, opinión pública, información, grupos movilizados, recursos financieros y liderazgo hábil) que utiliza el marco ACF.

En la última parte, la investigación presenta las conclusiones para el estudio de caso, teoría y para el método, que apuntan a ofrecer elementos analíticos y permitan resolver el dilema que justificó esta investigación.

## Capítulo 1

### Teoría y marcos analíticos

#### 1. Enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas

Dentro de las ciencias sociales existen varios enfoques teóricos para el análisis del cambio de las políticas públicas, cada uno presenta sus particularidades y son aplicables a determinados problemas de investigación.

Por ejemplo, Lasswell (1956) desarrolla el primer marco conceptual denominado enfoque de etapas o ciclo de políticas, sobre este modelo se considera al análisis de la política pública como un campo académico específico (Roth 2010, 25), que más tarde es asumido por Jones (1970), y se identifica varias etapas en el ciclo de políticas. No obstante, Jones como Lasswell consideraban a cada etapa como una instancia diferente, de tal forma que permitía analizar de forma independiente.

Por otra parte, trabajos que hacen referencia al análisis de políticas públicas, concentraban en comprender el éxito o el fracaso de una política a través del cambio. Con base en esta definición de cambio en las políticas, Charles Lindblom cuestionó la pretensión existente en los primeros análisis de políticas por encontrar respuestas universales y definitivas a los problemas públicos; en su criterio, estos problemas presentaban tal grado de complejidad y dinámica que era imposible cumplir con este objetivo (Lindblom, 1959, 80). De acuerdo con esta argumentación, se plantea establecer acciones puntuales para resolver los problemas públicos, esto implica que el cambio no se generaba de forma automática, sino de una forma gradual, en el que también se considera los factores del entorno.

Además, el análisis de las políticas públicas se ha constituido, y en particular en los Estados Unidos una ciencia de acción, como una contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades gubernamentales (Meny y Thoenig 1992, 14). El análisis de las políticas públicas se centra precisamente en dichos resultados; es decir, en todas las decisiones que toma e implementa la administración (Harguindéguy 2015, 23).

En efecto, para el análisis de las políticas públicas se requiere considerar si las políticas públicas: ¿son variables independientes del Gobierno que, se pueden estructurar desde cualquier ámbito de la sociedad o el Estado? o, por el contrario ¿las políticas públicas son

variables dependientes de la actividad gubernamental y por tanto sólo pueden y deben ser interpretadas como el resultado de las decisiones y operaciones de los que gobiernan? (Medellín 2004, 11).

Con la finalidad de mejorar la comprensión durante el proceso de investigación es necesario realizar un acercamiento al concepto de políticas públicas; por lo tanto, se cita a Dye (2011, 1), quien define: “todo lo que los Gobiernos deciden hacer o no hacer”. Por su parte, Medellín (2015, 55), define como “el dispositivo por excelencia de la acción del Gobierno, se tiene que las políticas no son dispositivos para resolver problemas, sino para desatar y encauzar procesos de Gobierno”. Además, Roth (2014, 37) considera que hay cuatro elementos fundamentales que permiten identificar la existencia de una política pública: “implicación del Gobierno, percepción del problema, definiciones de objetivos y procesos”. De esta forma, tanto Dye como Medellín hacen énfasis en la labor del Gobierno, mientras que Roth pone énfasis en la identificación de necesidades u objetivos colectivos, lo cual implica incluir la participación de diferentes actores. En consecuencia, las políticas públicas son productos de los políticos que deciden, cuya ideología o afiliaciones partidista se deriva a su vez de la opción de las elecciones (Meny y Thoening 1992, 14).

Por consiguiente, en el análisis de las políticas públicas, se consideran cuatro grandes enfoques que han predominado hasta la actualidad, los mismos que no han variado en su contenido esencial y se han utilizado en diferentes lugares y circunstancias. Estos son: Racionalista, Neo institucionalista, Análisis de Desarrollo Institucional, y finalmente en enfoque Cognitivista.

### **1.1 Enfoque Racionalista**

Lindblom propuso la teoría del cambio incremental, a fin de establecer un objeto de estudio en el análisis de las políticas públicas. Por consiguiente, ninguna política pública podía cambiar en forma drástica y repentina, por el grado de complejidad que mantiene un problema público y por la cantidad de actores involucrados; el cambio de políticas se produce en forma gradual a través de pequeños y continuados cambios (Lindblom 1959, 80). Con base en esta teoría, el autor se interesó en analizar las políticas públicas, para determinar las explicaciones de los problemas sociales que generan por la aplicación de los programas públicos. Por su parte, Fontaine asegura que la introducción de la racionalidad instrumental marcó el paso de una

práctica interpretativa a una explicativa, aunque no todas las ciencias sociales se voltearon a los métodos deductivos (Fontaine 2015, 87).

Este enfoque teórico (racionalista) tiene dos principales teorías que utiliza para el análisis de las políticas públicas: la teoría de la elección racional y la de elección pública. La primera es una de las teorías más utilizadas en las ciencias sociales, se reconoce que es un método funcional para las decisiones de pequeña escala, pero no es muy aplicable a decisiones complejas (Fontaine 2015a). La segunda se refiere a la aplicación de los métodos de economía al estudio de la política Hindmoor (2006), su propuesta consiste en una mirada de enfoque racional económico en la política, que intenta generar una explicación acerca de la efectividad de los sistemas parlamentarios en la toma de decisiones. Esto implica identificar las relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo; es decir, entre una entidad que toma las decisiones y otras las que ejecutan.

Por otra parte, Elster, es uno de los autores que más profundamente ha tratado los problemas de la decisión, realiza un resumen de la teoría de la elección racional: “cuando enfrenta varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general (Elster, 1996). Esto implica que los seres humanos siempre realizarán acciones que estén apegados a conseguir algún beneficio, ya sea de forma directa o indirecta.

Además, Hindmoor (2006), señala que la teoría de la elección racional se basa en cinco postulados. Primero, la acción colectiva y la vida de la sociedad se rigen por el individualismo metodológico; es decir, lo que corresponde a la explicación-comprensión, aunque se pone énfasis en los intereses de los individuos, matizada por la búsqueda de una cierta forma de explicación causal de los fenómenos socio-históricos, en rigor, se trata de una propuesta comprensivo-explicativa (Weber, 1978). Segundo, los individuos actúan conforme una racionalidad instrumental; es decir, buscan sistemáticamente la mejor adecuación de los medios para conseguir sus fines, en función de la información disponible y de la anticipación de costos y beneficios que conllevará su acción o su inacción. Tercero, los individuos son egoístas y sus acciones son motivadas por el interés personal, antes que por aquel de los demás o por el interés general. Cuarto, su actitud ante las instituciones y la acción pública se rige por un individualismo político; es decir, en función de la satisfacción de sus preferencias personales. En suma, las teorías de la elección racional comparten el método deductivo basado

en la utilización de modelos analíticos para probar hipótesis formuladas *in abstracto* (Fontaine 2015, 89).

En efecto, la Teoría de la Elección Pública surge en 1948 por el trabajo de Duncan Black, quien dejó los pilares y parámetros conceptuales para esquemas de votación, situaciones en las cuales hay que elegir y donde no hay intervención del mercado. Posteriormente, Buchanan se apropió de la teoría estableciendo nuevos postulados y modelos. La Teoría de la Elección Pública básicamente toma los instrumentos y los métodos de aproximación que han sido desarrollados hasta niveles analíticos bastante sofisticados en la Teoría Económica, y aplica estos instrumentos y métodos al sector político y gubernamental, a la política y a la economía pública. El análisis intenta relacionar el comportamiento de los actores individuales en el sector gubernamental, es decir, el comportamiento de las personas en sus distintas facetas como votantes, como candidatos a cargos públicos, como representantes elegidos, como líderes o como miembros de los partidos políticos, y finalmente como burócratas con el conjunto de resultados que podemos o podríamos observar (Buchanan 2005).

Además, Buchanan (2005) indica que la mayoría de los estudiosos que han contribuido al desarrollo de la Teoría de la Elección Pública, se han formado originariamente como economistas. En consecuencia, ha existido una tendencia por parte de estos estudiosos a traer consigo modelos del hombre que se han considerado útiles dentro de la Teoría Económica, modelos empleados para desarrollar hipótesis empíricamente comprobables y empíricamente corroboradas.

En efecto, uno de las principales características de esta teoría es que intenta relacionar el comportamiento de los actores individuales en el sector gubernamental. Es decir, el comportamiento de las personas en sus distintas facetas como votantes, candidatos a cargos públicos, representantes elegidos, líderes o miembros de partidos políticos, burócratas, con el conjunto de resultados que podemos o podríamos observar (Buchanan 2005). No obstante, los Estados actúan como los individuos; es decir, maximizadores, racionales, egoístas, que mezcla la política y economía, dado que considera que siempre existe una función social o bien social que cumplir.

## 1.2 Enfoque Neo-institucionalista

Lowndes (2010) señala que el neo institucionalismo es un término escurridizo ya que se utiliza para referirse a fenómenos sociales, a niveles diferentes y códigos informales de comportamiento. Además, demuestra que las instituciones son de alguna manera más de lo que parecen, son procedimientos especiales y prácticas. Para esta autora el enfoque neoinstitucionalista, debe tener presente los siguientes elementos: a) es una institución de nivel medio (o meso). Las instituciones están ideadas por las personas, pero a su vez limitan su acción; b) las instituciones tienen aspectos formales e informales. Las instituciones comprenden las reglas formales o leyes, pero también a las normas informales y costumbres. A diferencia de instituciones las formales, las instituciones informales no están diseñados ni cuidadosamente especificados, sino que forman parte de la acción habitual; y, c) las instituciones tienen una legitimidad y muestran estabilidad en el tiempo. Las instituciones tienen una legitimidad más allá de las preferencias de los actores individuales. Se valoran en sí mismos y no simplemente por sus propósitos y resultados inmediatos.

De hecho, el cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva (North 1990, 17). Es por eso que se debe incluir en la definición del concepto no solamente las reglas del procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas tecnologías y saberes, que sostienen, elaboran y a veces contradicen estas reglas y rutinas (Ruth 2015, 95).

Por su parte Hall y Taylor (1996, 936), en su artículo titulado *Political Science and the Three New Institutionalism*, identifican tres categorías de neo institucionalismos. Ellos mencionan que es un término que aparece con mayor frecuencia cada vez mayor en la ciencia política. Sin embargo, existe una considerable confusión sobre qué es el neo institucionalismo, en qué se diferencia de otros enfoques, y qué tipo de promesa o problemas que muestra. Por otra parte, Peters (1999), en su obra denominada *Institutional Theory in Political Science The New Institutionalism*, identifica seis variantes de neo institucionalismo: normativo, elección racional, histórico, empírico, internacional y social. La discusión sobre estas dos posiciones contrapuestas aún continúa; sin embargo, para esta investigación se consideran tres clases de neo institucionalismo que fueron propuestos inicialmente por Hall y Taylor.

El neo institucionalismo sociológico.- surgió principalmente dentro del subcampo de la teoría de la organización. El movimiento data aproximadamente de fines de la década de 1970, cuando algunos sociólogos comenzaron a desafiar la distinción tradicionalmente trazada entre aquellas partes del mundo social que se dice que reflejan una racionalidad formal de medios y fines del tipo asociado con las formas modernas de organización y burocracia y se dice que esas partes del mundo social muestran un conjunto diverso de prácticas asociadas con la cultura. Desde Weber, muchos sociólogos han visto las estructuras burocráticas que dominan el paisaje moderno de las instituciones, como producto de un esfuerzo intensivo para diseñar estructuras cada vez más eficientes, con el fin de realizar tareas asociadas con la sociedad moderna. Se dijo que las sorprendentes similitudes en la forma que adoptan estas organizaciones, que de otro modo serían bastante diversas, eran el resultado de la racionalidad o eficiencia inherente de tales formas para realizar estas tareas (Hall y Taylor 1996, 946).

Neoinstitucionalismo histórico.- Fue desarrollado en respuesta a un conjunto de teorías políticas y el funcionalismo estructural promovido en las ciencias políticas durante las décadas de los 60 y 70. Las instituciones aceptaron los contenidos de conflictos entre grupos rivales por escases de los recursos que se determinó en el centro de las políticas, pero buscaron mejores explicaciones para las características distintivas de los resultados políticos nacionales y para las desigualdades que marcan estos resultados (Hall y Taylor 1996, 937).

En suma, este neoinstitucionalismo se refiere a los procedimientos, protocolos, normas y convenios oficiales y no oficiales inherentes a la estructura organizacional de la comunidad política o de la economía política. Esto puede incluir desde las reglas de un orden constitucional, los procedimientos habituales de funcionamiento de una administración hasta los convenios, gobernando el comportamiento de los sindicatos o las relaciones entre bancos y empresas (Hall y Taylor 1996).

Neoinstitucionalismo económico.- La nueva economía de las instituciones incluye una saludable parte de realismo a los supuestos habituales de la teoría microeconómica. Los individuos son los actores principales y procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de

negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas (Powell y DiMaggio 1999, 36).

Este neo institucionalismo es similar al institucionalismo de elección racional (Hall y Taylor, 1996), porque tiene como finalidad maximizar sus preferencias. Además, la teoría de la elección racional, uno de los aportes más relevantes de las instituciones es que brindan predictibilidad y regularidad de los resultados, lo cual disminuye la incertidumbre y los riesgos para los agentes participantes, favoreciendo la convivencia y transacciones económicas, en especial en instituciones como el mercado (North 2005).

Finalmente, se indica que, en los últimos años, los institucionalistas de la elección racional han dirigido su atención a una variedad de fenómenos, incluyendo el comportamiento transversal de coalición nacional, el desarrollo de las instituciones políticas, y la intensidad de los conflictos étnicos (Hall y Taylor 1996, 9).

### **1.3 Marco de Desarrollo y Análisis Institucional**

Los trabajos de Ostrón (2011, 2013, 2015), sistematizan los resultados de medio siglo de investigaciones, sobre las formas de gobernanza de sistemas de recursos de uso común. Básicamente la autora propone ir más allá de la dicotomía presente en las posturas tradicionales de la economía, de que son los mercados o los Estados las dos únicas instituciones capaces de llevar adelante la gestión de diversos tipos de bienes.

Para Ostrón (2013), el marco de Desarrollo y Análisis Institucional (ADI) fue diseñado para permitir a los académicos analizar sistemas compuestos por un grupo de variables, cada una puede ser abierta múltiples veces según cuál sea la cuestión de interés; en su núcleo se encuentra el concepto de una situación de acción, que es afectada por variables externas. Las categorías más amplias de factores externos que afectan una situación de acción en un momento en particular incluyen: condiciones biofísicas, atributos de la comunidad y reglas de uso.

De la misma forma, Ostrón (2011) orienta sus esfuerzos a explicar los fenómenos en el mundo social, observando al menos tres niveles de generalidad. Sus hallazgos y estrategias de investigación han sido condensados en la estructuración de un marco analítico denominado de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), el que ha sido utilizado para estudiar los bienes

comunes en diversos campos. Este marco se lo considera como un conjunto de dispositivos meta-teóricos que, ayudan a crear un lenguaje general para describir las interacciones humanas en múltiples niveles y escalas.

Tanto teórico como empíricamente Ostrón (2000) indica que los modelos analíticos que construyó resultan sumamente claros y operacionalmente aplicables en numerosos casos, en diferentes contextos y circunstancias. En este sentido, el ADI, examina los fenómenos que ocurren en el seno de una “arena de acción”. Por ejemplo, una aplicación en materia de manejo de agua en México, demostró cómo se puede analizar un consejo de cuenca como una arena de acción, y cómo se pueden estudiar las reglas de interacción en el seno del consejo de cuenca. En este caso específico del estudio de reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, el análisis institucional se enfoca en establecer la emergencia de usos y costumbres dentro del consejo.

Finalmente, Ostrón (2013) pone énfasis tanto a nivel teórico como empírico, los modelos analíticos construidos resultan sumamente claros y operacionalmente aplicables en numerosos casos, en diferentes contextos y circunstancias. La autora indica que la estrategia básica del método de análisis institucional es:

[...] identificar aquellos aspectos del contexto físico, cultural e institucional que probablemente afecten la determinación de quién estará involucrado en una situación, las acciones que pueden tomar y los costos de dichas acciones, los resultados que pueden ser logrados, cómo las acciones están ligadas a resultados, qué información estará disponible, cuánto control pueden ejercer los individuos, y qué premios se deben asignar a combinaciones particulares de acciones y resultados (Ostrón, 1990, 55).

#### **1.4 Enfoque Cognitivista**

Uno de los principales marcos analíticos que considera el enfoque cognitivista es el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF), desarrollado por Paul Sabatier y Hanks Jenkins-Smith, es un marco que pone énfasis en el sistema de creencias de los actores, agrupados en coaliciones dentro de un subsistema de política, que comparten ciertas creencias y están dispuestos a conseguir su propósito de incidir en la toma de decisiones sobre una política pública. Además, se considera que las ideas también deben ser consideradas para el análisis de las políticas públicas, lo que se denominó el giro argumentativo. En esta se evidencia un cambio

en el análisis de las políticas públicas, ya no es solamente con la disposición de los datos, sino también cuentan las ideas, se considera el contexto en donde se realiza el trabajo, porque estos factores afectan en la toma de decisiones. Desde el enfoque cognitivista se identifica el Marco Analítico de Coaliciones Promotoras, inicialmente trabajado por Paúl Sabatier, más tarde recibe aportaciones de autores como Christopher M. Weible, entre otros; pero además es susceptible de críticas, como las realizadas por Edella Schlager. Este marco analítico es considerado por la comunidad científica como uno de los más novedoso y sofisticado que se utiliza en las ciencias sociales para explicar el cambio de las políticas públicas. El valor preponderante de este marco se debe a la posibilidad de explicar mediante factores cognitivos: el aprendizaje orientado a las políticas como variable independiente; además incluye la metodología para identificar y clasificar los sistemas de creencias de los actores agrupados en coaliciones.

Por otra parte, los cambios de políticas públicas son producto de la variación de múltiples factores: económicos, sociales o políticos. Por lo tanto, el trabajo de todo analista debe guiarse por el postulado conforme al cual “toda política pública supone una teoría del cambio social” (Surel 2008, 48). Entonces, las políticas públicas no son estáticas, cambian de acuerdo al contexto en que son implementadas. A pesar de esto, durante mucho tiempo, el cambio de las políticas públicas no llegó a considerarse como un objeto de estudio relevante. Al considerarse que las políticas públicas se desarrollan en función de un ciclo<sup>2</sup> (Harguindéguy 2015, 200).

Sin embargo, los investigadores han aplicado el método del ACF para analizar el cambio de políticas en varios lugares del mundo, esto incluye, América del Norte, Europa, Asia, África y Suramérica, e incluye varios campos, por ejemplo, política deportiva, la violencia doméstica, la salud, de drogas, educación, entre otras. La amplitud de los temas es sorprendente debido a que el ACF se ha considerado especialmente aplicable a los subsistemas políticos marcados por la elevada existencia de conflictos y la incertidumbre técnica (Weible, Sabatier y Flowers 2008, 6). Por consiguiente, este método es uno de los más recomendables para analizar el cambio de políticas, en donde intervienen varios actores formando coaliciones.

---

<sup>2</sup> Baumgartner, Frank R. y Bryan D Jones (1993) identifican que el ciclo de las políticas públicas está dividido en cinco fases: definición de problema, puesta en agenda, desarrollo, implementación y evaluación.

En el siguiente apartado que corresponde al capítulo uno, se realizará la presentación del marco analítico ACF en forma detallada, con la finalidad de identificar sus potencialidades y debilidades para la aplicación en esta investigación, de tal forma que facilite su comprensión teórica y metodológica.

## **2. Fundamentos teóricos del marco Analítico de Coaliciones Promotoras (ACF)**

### **2.1. Aplicación del ACF en América Latina**

Para identificar la aplicación del ACF en las investigaciones, se recurre al estudio elaborado por Weible, Sabatier y McQueen (2009) quienes realizan una revisión de literatura sobre la aplicación del ACF en artículos de revistas, libros y capítulos de libros, desde 1987 hasta 2006; esto incluye la aplicación del marco o componentes del marco, en la generación y comprobación de hipótesis, la estructuración del análisis, o inferencia descriptiva. Los autores inician con una lista de 34 aplicaciones de ACF en Sabatier y Jenkins-Smith (1999, 126), que resume el trabajo hasta 1998/9, y de 53 solicitudes de 1998/9 a 2006 (Sabatier y Weible 2007, 217-19). Además, se menciona que ha sido apoyada la búsqueda en páginas web de ciencias sociales y google académico. La investigación incluye artículos, libros, informes, y el capítulo de un libro especializado publicado. Se excluye estudios no publicados, comunicaciones a congresos, tesis y artículos que simplemente hace referencia a la ACF.

Los casos de investigación del ACF que se presenta en este trabajo corresponden solamente hasta el año 2006. A partir de este artículo se han elaborado otros estudios que no están incluidos en esta investigación. Sin embargo, los resultados que se presentan, se pretende identificar el método que los investigadores utilizan para analizar el cambio de las políticas públicas en un área específica.

Sobre todo, los estudios de aplicación del marco analítico ACF se ha realizado en África, Asia, Australia, Canadá, Suramérica, Europa y los Estados Unidos, y la mayoría de las aplicaciones permanecen dentro de las áreas de política ambiental y de energía, lo que es más probable un legado del enfoque original de Sabatier y Jenkins-Smith (Weible, Sabatier y MacQueen 2009).

Tabla 1.1. Frecuencia de métodos usados en las publicaciones del ACF 1987-2006.

	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
No especificado	33	41
Entrevistas	16	20
Análisis de contenido	7	9
Cuestionarios	5	6
Observacional	2	3
Entrevistas y análisis de contenido	8	10
Cuestionario y entrevista	8	10
Cuestionario y análisis de contenido	1	1
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>10</b>

Fuente: Weible, Sabatier y MacQueen (2009, 127).

De los datos que presenta en la tabla (1.1), se identifica que la gran mayoría (41%) de los estudios que aplican el ACF para analizar el cambio de las políticas, no especifican en sus investigaciones el método que utilizan; mientras que el (20%) lo realizan a través de entrevistas. No obstante, todas estas formas de investigación que han sido identificadas por los autores, son aplicables para analizar cambios de políticas de un área determinada; por lo tanto, los resultados obtenidos pueden ser generalizables.

Todos los métodos presentados en la tabla (1.1), son utilizados por los investigadores de acuerdo a sus requerimientos específicos; sin embargo, cada uno tiene un procedimiento propio para su aplicación, de tal forma que permita obtener la mayor información posible. Por ejemplo, Jenkins-Smith y St. Clair (1993, 152) en el estudio que realizan sobre *The politics of Offshore energy*, utilizan el análisis de documentos públicos, buscan identificar las creencias de las elites políticas. Este método permite realizar el análisis de los documentos que fueron elaborados en un tiempo cronológico, en consecuencia, no es susceptible que se modifique. Por consiguiente, cuando se realiza el análisis de las creencias de los actores sobre las políticas, será el reflejo de aquellas épocas. Para este análisis, los autores utilizan un marco de codificación, de tal forma que permita capturar las creencias de los actores. Los ítems que forman parte de la codificación provienen de: a) identificación de la literatura existente de las creencias, valores y posiciones políticas que fueron materia de las disputa y debate sobre la cuestión y, b) de la corroboración y extensión de aquellos ítems a través del análisis del contenido a una muestra en el periodo de estudio.

## 2.2. El ACF: Concepto, origen y estructura

El ACF es un marco analítico que se aplica al proceso de las políticas públicas y que enfatiza la importancia de las ideas y el aprendizaje orientado a las políticas para explicar su cambio. Los primeros trabajos fueron desarrollos en la década de 1980 (Sabatier 1986, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith 1993) y tenían como preocupación principal el rol determinante de las ideas y la información científica como elementos fundamentales para el cambio de las políticas.

El origen del ACF está ligado a críticas sobre la heurística del ciclo de las políticas para comprender el proceso y cambio de las políticas públicas, así como las críticas a los enfoques *top-down* y *bottom-up* para el análisis. En torno a estas consideraciones, se desarrollaron algunas interrogantes: ¿Qué problemas supone aceptar los supuestos de linealidad y secuencialidad que están detrás de la heurística de las etapas?; y ¿Cuál es el lugar que la heurística de las etapas les otorga a las ideas y el conocimiento? (Sabatier 1993, 15). Estas interrogantes son parte inicial del trabajo que acogió Sabatier para la elaboración del marco analítico ACF. En la respuesta a estas preocupaciones, está el origen y la necesidad de desarrollar el marco.

Más de dos décadas tuvieron que pasar para que se desarrollara una literatura sustancial para el análisis de las políticas, así como también se generaran otras formas de información técnica que fuera utilizada por los responsables del diseñar las políticas públicas. Por lo tanto, cuando se abordó el papel del análisis de políticas, que normalmente estaba a menudo en ciencias políticas, en general se argumentaba que es simplemente otro recurso que se utiliza de una manera para avanzar en la promoción (Jenkins Smith y Sabatier 1993, 4).

En el primer caso, Jenkins-Smith y Sabatier (1993, 3), sostuvieron que el ciclo de las políticas propuesto por Jones (1970) que iba generalmente desde la identificación de un problema, que era captada por los decisores gubernamentales y se procedía a la formulación, la puesta en la agenda, implementación y finalmente la evaluación, presenta serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza, y de forma concreta que el proceso de las políticas negaba el papel de las ideas, en particular, de las ideas que comprenden los aspectos técnicos de los debates de las políticas públicas, en la evaluación de las políticas (Sabatier 1993,15).

En este sentido, identificaron seis críticas: primero, que este modelo no es causal por cuanto no permite especificar de qué modo una etapa lleva a la otra. Segundo, que la carencia de un mecanismo causal no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas, por lo que no podría ser confirmado. Tercero, la imprecisión descriptiva que se da al plantear una serie secuencial de etapas, empezando con los ajustes de agenda y pasando a través de la formulación, la implementación y la evaluación. Cuarto, se plantea desde un enfoque *top-down* que desconoce otras dinámicas como aquellas que son formuladas desde una perspectiva *bottom-up*. Quinto, lo inadecuado del ciclo como la unidad temporal de análisis ya que el análisis puede incluir más de un ciclo. Y finalmente, no permitiría incorporar en el análisis del proceso de las políticas, el rol que tiene el aprendizaje (Jenkins-Smith y Sabatier 1993, 3-4).

La crítica del enfoque *top-down* para el análisis de las políticas, tiene la característica esencial que las decisiones políticas son emanadas desde el Gobierno central. Ante esta forma de decisión política surge la preocupación acerca de la validez entre las decisiones emanadas hacia los grupos sociales. Además, se indica que esto es dificultoso utilizar en situaciones en donde no existe un estatuto de política dominante, pero si una multitud de directivas y actores gubernamentales; mientras que el *bottom-up* se enfoca a proponer como una alternativa fiable intersubjetivamente a los enfoques de arriba hacia abajo que lo distingue de muchos críticos de abajo hacia arriba (Sabatier 1986, 22-32).

Después de haber recogido estas preocupaciones, surge el ACF como un nuevo enfoque que permitía la superación de la heurística del proceso de las políticas por etapas que seguía una secuencia lineal y que limitaba la generación de explicaciones causales y que no permitía ver la imagen total del proceso de las políticas. Se logra desarrollar el marco, de tal forma que se considera todos los elementos que interactúan, tales como las ideas, el aprendizaje orientado a las políticas, los eventos externos y las condiciones socioeconómicas, entre otros, superando al enfoque *top-down*, ya que este considera a la política como un proceso integral para su análisis.

### **2.2.1. Estructura del ACF**

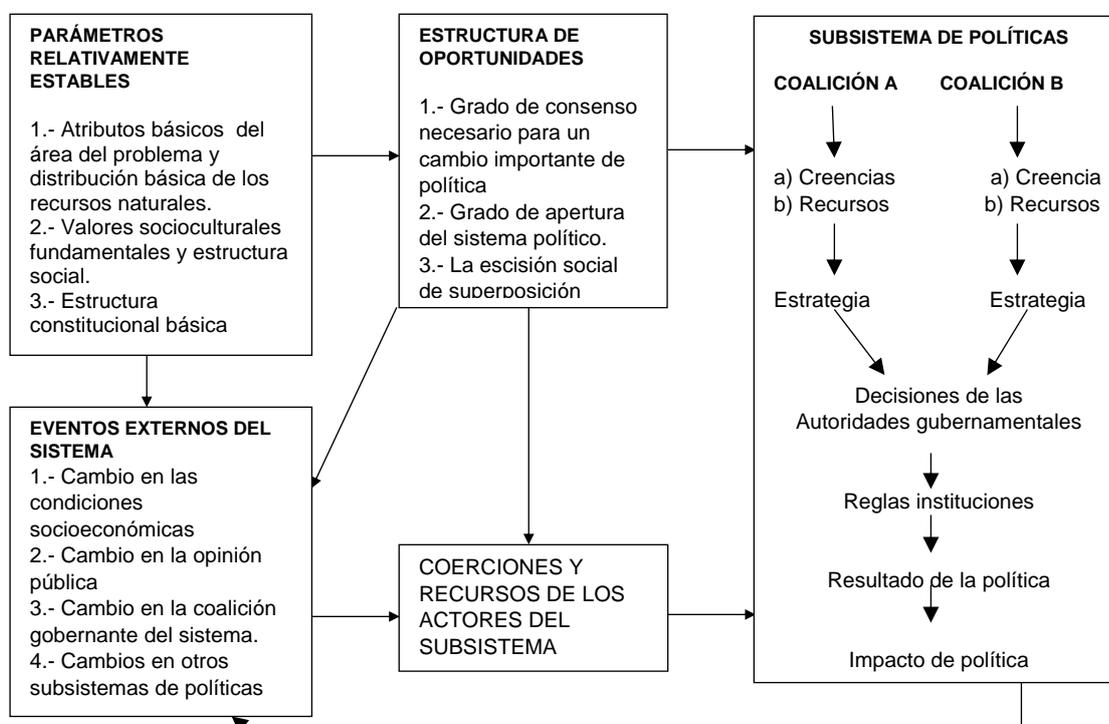
La (figura 1.1) presenta la estructura general del ACF. Se identifica en él, un esquema de funcionamiento del subsistema de políticas, los parámetros estables e inestables del sistema político más amplio, y los diferentes componentes de las creencias fundamentales de los

integrantes de las coaliciones. En el lado izquierdo hay dos conjuntos de variables exógenas (parámetros relativamente estables y eventos externos) que pueden afectar a la estructura de oportunidad de la coalición y que se ha catalogado como su funcionamiento a largo plazo.

En la parte derecha se ubica el subsistema de política, que está integrado por varios actores; estos pueden ser organizados o conformados en varias coaliciones integradas por personas de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que comparten un conjunto de creencias y normativas. Cada coalición adopta una estrategia que prevé una o varias innovaciones institucionales, para que sus miembros las apropien para el cumplimiento de los objetivos.

Las contradicciones de las diversas coaliciones son normalmente intercedidas por los mediadores de política (estructuras de oportunidad), cuya principal preocupación es buscar intermediar ante la presencia de algún conflicto. Las salidas o resultados de la política dan lugar a una variedad de impactos y efectos secundarios sobre los parámetros de problemas específicos (Sabatier 1993, 18; Sabatier y Weible 2010, 218).

Figura 1.1. Diagrama del Marco Analítico de las Coaliciones Promotoras.



Fuente: Jenkins-Smith et al. (2014, 194).

### **2.3. Premisas fundamentales**

El ACF inició con tres premisas fundamentales, pero a medida que el marco fue aplicado en contextos, las premisas se incrementaron. En este artículo, se describe las más importantes, y son tratadas a continuación.

#### **2.3.1. Perspectiva temporal**

La primera premisa del ACF es que el análisis de las políticas públicas requiere una perspectiva temporal de una década o más, dado que en un periodo más corto es complicado conocer el papel del aprendizaje orientado a las políticas. Además, en este periodo de al menos diez años, las políticas públicas que han sido implementadas ya cuentan con elementos suficientes para su análisis. La literatura de implementación de políticas también identifica la necesidad de utilizar este tiempo o más, con la finalidad de completar al menos un ciclo de la política de formulación, implementación y reformulación para obtener un razonable indicador del éxito o del fracaso (Sabatier 1987, 651; Sabatier 1988, 131). Numerosos estudios han demostrado que en los programas más amplios que fueron evaluados, se identifica las falencias con mayor facilidad en un largo tiempo, ya que los éxitos iniciales son susceptibles a su desaparición en el tiempo (Sabatier 1993, 16).

#### **2.3.2. Subsistema de política**

Una segunda premisa es que los investigadores han definido al subsistema de política, como la principal unidad de análisis del ACF. Un subsistema de una política pública implica un conjunto de actores que provienen de diferentes organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en la solución de un problema o en un asunto de política pública (Sabatier 1988, 131; Sabatier 1993, 17). El subsistema está definido por un tema sustantivo y el ámbito territorial, además compuesto por un conjunto de actores concebidos más allá de aquellos que conforman los denominados triángulo hierro (comisiones legislativas, grupos de interés, y las agencias del Gobierno) y que, en diferentes niveles buscan lidiar con un problema de políticas públicas (Sabatier y Weible 2010, 206). En suma, se concibe como espacios de interacción que compiten varias coaliciones de defensa (generalmente de dos a tres), y están agrupados con base en sistemas de creencias compartidas y acciones coordinadas (Sabatier 1987, 652).

Existen ciertos conflictos entre las coaliciones que buscan incidir en una política pública, pero estas son consideradas normales y pueden ser mediadas por un tercer grupo de actores

denominados *policy brokers*, en donde la principal preocupación es encontrar algunos compromisos razonables que aporten a reducir la intensidad del conflicto entre las coaliciones (Sabatier 1987, 652). Esta figura está presente desde los inicios del marco analítico ACF, con sus posteriores desarrollos ha ido perdiendo su relevancia en la comprensión del cambio de política.

### **2.3.3. Información científica**

La tercera premisa consiste en disponer de información técnica y científica que constituye un recurso importante para defender propuestas que elaboren los actores conformados en coaliciones, así como también para la movilización de personas que son partidarios o aquellas que se encuentran intentando incidir en una política en particular (Weible y Nohrstedt 2013, 127; Weible y Jenkins-Smith 2016, 21). Esta información no proviene solamente de los Gobiernos tradicionales (políticos y burócratas), sino también de investigadores, profesionales, analistas y periodistas que contribuyen en la conformación de los referentes cognitivos a través de la generación, difusión y evaluación de las ideas (Sabatier y Weible 2010, 206).

### **2.3.4. Sistema de creencias**

La cuarta y última premisa se refiere a que las políticas públicas y los programas incorporan implícitamente teorías sobre cómo alcanzar objetivos (Pressman y Wildavsky, 1973; Majone, 1980, citado por Sabatier 1993, 17). En esta se destaca la importancia de las ideas relacionadas con aspectos cognitivos denominados como sistema de creencias (Sabatier 1988, 131). Se identifican tres tipos :a) las creencias básicas del núcleo profundo que emergen de la socialización infantil y, por lo tanto son muy difíciles de modificar; b) las creencias del núcleo de política, son resistentes al cambio, pero son más flexibles que las creencias del núcleo profundo; y, c) aspectos secundarios o instrumentales, que son considerados como el componente de un sistema de creencias más propenso a cambiar con el tiempo, como resultado de contar con nueva información (que surge en el subsistema) y los procesos de aprendizaje.

Además, las creencias de los participantes son estables durante mucho tiempo, haciendo muy difícil alterar los cambios (Sabatier y Weible 2010, 206). La presencia de este atributo en las creencias de una coalición participante, pueden ser inducidas en varias ocasiones por las

coaliciones dominantes, porque estas utilizan sus recursos disponibles con el fin de incidir cuando se encuentran en disputa por alguna política que es de su interés general.

En este contexto, el ACF se aleja del marco analítico de acción racional e institucionalistas, porque considera las creencias como elementos fundamentales que definen el ámbito de un subsistema de política pública (Fontaine 2015, 158). Esto significa dar un tratamiento especial para identificar las ideas de los miembros de las coaliciones que intervienen e inciden en el cambio, reconociendo que en varias ocasiones existe la presencia del sistema de creencias dominante dentro de un subsistema de políticas (Sabatier 1988, 158). En suma, las ideas de los miembros de las coaliciones son de vital importancia, pero generalmente existen coaliciones dominantes, que utilizan su capacidad, así como la información científica y técnica disponible para lograr su objetivo, sobre algún aspecto específico de un problema público, por ejemplo, sobre los efectos de la implementación de un proyecto hidroeléctrico, sanitario, entre otros.

### **2.3.5. El modelo del individuo y los sistemas de creencias**

El ACF asume que los participantes de las coaliciones buscan alianzas con personas que tienen creencias básicas similares entre los diferentes grupos de interés de varios niveles de Gobierno. Tales coaliciones podrían proporcionar una base útil para la agregación del comportamiento de muchas organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de la política, para influir en el desarrollo de las políticas públicas, así como también en el cambio de comportamiento de las personas (Weible, Sabatier y McQueen, 2009).

Los sistemas de creencias de las coaliciones, para su funcionamiento están estructurados y organizados de forma tripartita y jerárquica, como se indica: En primer lugar, se identifica un núcleo profundo, que incluye supuestos muy generales de creencias normativas y ontológicas básicas sobre la naturaleza humana; la prioridad relativa de los valores fundamentales, como la libertad individual versus la igualdad social; la prioridad relativa de bienestar de diferentes grupos; el papel adecuado del Gobierno contra el mercado en general, y quiénes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales (Sabatier 1998, 103; Sabatier y Weible 2010, 209). Estas creencias fundamentales están arraigadas en la cultura de los individuos. En segundo nivel cataloga las creencias como núcleo de políticas. Estas son aplicaciones de creencias que abarcan un subsistema completo. Sabatier y Jenkins-Smith (1999) definen los elementos de las creencias que influyen la prioridad de diversos valores relativos a las

políticas, el bienestar de quienes cuenta, la autoridad relativa de los Gobiernos y los mercados, y el papel adecuado del público en general. El supuesto general es que los participantes tienen mucho conocimiento sobre las relaciones dentro del subsistema de políticas, por lo que se considera que existe la predisposición para realizar la aplicación de ciertas creencias fundamentales (Sabatier 1998, 103).

Por último, se consideran los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, que abarca un gran conjunto de creencias más estrechas (no abarcan todo el subsistema) concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, y preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios (Sabatier 1998, 104; Weible y Nohrstedt 2013, 132). En general, se trata las reglas y las aplicaciones presupuestarias dentro de un programa puntual en detalle, así como la gravedad y causas de los problemas del escenario específico (Sabatier y Weible 2010, 209). Debido a que estas tienen poco alcance, cambiarlas no requiere mucho esfuerzo, ya que es fácil ponerse de acuerdo entre los integrantes de las coaliciones.

En la (tabla 1.2) se describe tres categorías del sistema de creencias que son aplicables con el marco ACF, en cada una de las categorías (núcleo profundo, núcleo de política y aspectos secundarios) se establecen parámetros para su clasificación, tales como: características definitorias, ámbito o alcance, susceptibilidad al cambio y los componentes ilustrativos. Además, se indica que las tres categorías estructurales están dispuestas en orden decreciente de resistencia al cambio, es decir, el núcleo profundo es mucho más resistente que los aspectos secundarios.

Tabla 1.2. Clasificación de los sistemas de creencias.

<b>COMPONENTE</b>	<b>NÚCLEO PROFUNDO</b>	<b>NÚCLEO DE LA POLÍTICA</b>	<b>ASPECTOS SECUNDARIOS</b>
Características definitorias	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones fundamentales en la política concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política
Ámbito	A lo largo de todos los subsistemas de políticas	En todo el subsistema de interés	En la parte del subsistema de interés
Susceptibilidad al cambio	muy difícil; semejante a una conversión religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia denota serias anomalías	Fácil; este es el tema de la mayor parte del policy-making

			administrativo e, incluso legislativo
Componentes ilustrativo	<p>1. La naturaleza humana:</p> <p>a) Inherentemente malo frente a socialmente redimible</p> <p>b) parte de la naturaleza frente a dominio sobre la naturaleza</p> <p>c) egoístas intolerantes frente a contractualistas</p> <p>2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc.</p> <p>3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? el peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc.</p>	<p>1. Ámbito propio de la actividad del mercado vs. Gobierno</p> <p>2. Propia distribución de autoridad entre varias unidades de Gobierno</p> <p>3. Identificación de grupos sociales que su bienestar es crítico</p> <p>4. Orientación sustantiva en conflictos de política, ej.: protección ambiental, desarrollo económico.</p> <p>5. magnitud de la amenaza percibida a esos valores</p> <p>6. Selección básica concerniente a instrumentos de políticas.</p> <p>7. conveniencia de la participación de los diversos sectores de la sociedad.</p> <p>a) Pública vs. participación de elite</p> <p>b) Expertos vs. oficiales electos</p> <p>Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. ej., competición de suma cero frente a la mutua adaptación;</p>	<p>1. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e incluso revisión estatutaria.</p> <p>2. Información referida a la puesta en marcha de programas, la gravedad de los problemas, etc.</p>

Fuente: Sabatier 1998, 147

## 2.4. Énfasis teóricos

### 2.4.1. Coaliciones promotoras

Las coaliciones promotoras se definen como un grupo de participantes de una variedad de organizaciones gubernamentales y privadas en los diferentes niveles de Gobierno que tienen ideas en común y buscan aliarse con otros (Jenkins-Smith et al. 2014, 194; Sabatier Jenkins-Smith 1993, 212). Además, comparten una diversidad de recursos (económicos, técnicos, materiales), intereses y confianza (Weible y Jenkins-Smith 2016, 22), que son utilizados para incidir con sus sistemas de creencias. Por ejemplo, sobre legislaturas para alterar instrumentos de políticas (leyes, reglamentos, estatutos, reglamentos), cambiar el rumbo en las agencias gubernamentales, incidir sobre la opinión pública, la producción de conocimientos para alterar la percepción de actores relevantes, entre otros (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 142). Por estas razones, el ACF no parte de la visión general y aproximativa según la cual existen redes

que ejercen incidencia política, sino del hecho de que hay un núcleo alrededor del cual se van aglutinando los actores (Fontaine 2015, 109).

El ACF ofrece tres razones que permiten a los actores del subsistema superar las amenazas a la acción colectiva en la movilización de la actividad de la coalición (Sabatier 1998; Weible y Nohrstedt 2013, 128). Primero, las creencias similares entre los aliados de la coalición reducen los costos de transacción de la coordinación. Segundo, el nivel de coordinación varía con algunos de los actores que participan en la coordinación débil (modificar su comportamiento para alcanzar objetivos compartidos o intercambio de información) y otros en una fuerte coordinación (desarrollo conjunto y la ejecución de planes de acción). Tercero, en situaciones de alto conflicto, el cambio del diablo se produce cuando los actores exageran el poder y la malicia de los oponentes. Ante esto, los miembros de la coalición sobrestimarán las amenazas de los oponentes compartidos y los costes que supone la falta de acción (Weible y Nohrstedt 2013, 128).

La conformación y la permanencia de las coaliciones se encuentran condicionadas por las instituciones y los eventos del subsistema que se encuentran fuera de control de los actores. Entre los factores institucionales determinantes que limitan a los actores dentro de un subsistema son en primer lugar, el nivel de apertura del sistema político y en segundo lugar, las normas de consenso, que determinan el alcance de las coaliciones, el intercambio de información científica a través de las fronteras de las coaliciones, y el camino a los lugares de política. Las Instituciones poseen la capacidad de moldear el nivel de coordinación dentro de una coalición, especialmente a través de la emisión de obstáculos legales, de tal forma que limitan la formación de alianzas, en donde se presenta un camino débil para las formas de coordinación como una estrategia política viable (Weible y Nohrstedt 2013, 129- 130).

Weible y Nohrstedt (2013, 129) han desarrollado dos clases de preguntas. Las preguntas descriptivas en relación con la formación y el desarrollo de la coalición, estas incluyen, por ejemplo: ¿Cuál es la estructura de las redes y sistemas de creencias de los miembros de la coalición de incidencia?, ¿Qué tan estable es la adhesión de coalición con el tiempo, entre otras. La segunda clase de preguntas corresponde a las explicativas que abordan la formación de coaliciones y la interacción y el comportamiento de los miembros de la coalición, como, por ejemplo: ¿Por qué se forman las coaliciones?, ¿Cómo miembros de la coalición pueden superar las amenazas a la acción colectiva?, entre otras.

En este sentido, las preguntas descritas son ejercidas habitualmente en forma de pruebas. Además, las hipótesis que fueron delineadas por los autores del ACF, buscan responder a las preguntas descriptivas y explicativas sobre la composición y desarrollo de las coaliciones (Weible y Nohrstedt 2013, 128). Por lo tanto, los autores del ACF elaboraron cinco hipótesis sujetas a comprobación que hacen referencia a las coaliciones promotoras.

#### **2.4.2. Aprendizaje orientado a las políticas**

El aprendizaje orientado a las políticas se define como alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/ o formación nueva y que buscan la revisión de los objetivos de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1999,123). Dentro de este postulado es posible realizar el planteamiento de las siguientes preguntas: ¿En qué medida existe el aprendizaje dentro y entre las coaliciones? ¿Cuál es el papel del científico y de la información técnica en el aprendizaje? ¿De qué manera los sistemas de creencias cambiarán a través del aprendizaje? ¿Cuál es el papel de los corredores de política en el aprendizaje? (Weible y Jenkins-Smith 2016, 23).

La capacidad para provocar el cambio en el sistema de creencias se ha incluido en distintas hipótesis, para comprobar su variación según el nivel del sistema de creencias. Estas clases de creencias son fundamentales y se consideran aquellas que son más normativas, y más resistentes al cambio, en respuesta a la presencia de una nueva información (Sabatier y Weible 2010, 213). Por lo tanto, el aprendizaje orientado a las políticas, puede con frecuencia alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. El marco identifica que pueden ser testeadas para identificar bajo qué condiciones el aprendizaje orientado a las políticas inciden en cambio de la política.

#### **2.4.3. Cambio de políticas**

El ACF asume que las políticas son traducciones de las creencias y pueden ser conceptualizadas y medidas de forma jerárquica como sistemas de creencias. Los ejes de actuación que abarcan, y revisten especial importancia a un subsistema de políticas, representan los aspectos fundamentales de la política dentro de un subsistema. Los componentes de política que se ocupan de sólo una parte de un subsistema o componentes técnicos de una política representan aspectos secundarios de subsistema (Jenkins-Smith et al. 2014, 132).

El cambio de políticas es uno de los temas centrales del ACF, que se presenta cuando se aplica el marco de coaliciones promotoras para analizar una política en particular; por esta razón, Sabatier y Jenkins-Smith elaboraron dos hipótesis para que sean puestas a prueba, cuando se aplica este marco. Las hipótesis son:

Hipótesis 1: Los atributos del núcleo de las políticas de un programa de Gobierno en una jurisdicción específica no se revisarán en forma significativa siempre que la coalición promotora del subsistema que ha instituido el programa permanezca en el poder dentro de esa jurisdicción, salvo cuando el cambio esté impuesto por una jurisdicción de jerarquía superior ( Sabatier y Weible 2010).

Esto significa que es poco frecuente que eventos al interior de un subsistema cambien el balance entre coaliciones, aunque pueden darse dependiendo del nivel de jerarquía del subsistema que pretende incidir (Rubio y Rosero 2010, 196). En efecto, con esta hipótesis se resalta el nivel de jerarquía y el poder las coaliciones; es decir una coalición domina sobre la otra.

Hipótesis 2: Las perturbaciones importantes externas al subsistema, (por ejemplo cambio en las condiciones socioeconómicas, opinión pública, las coaliciones de Gobierno de todo sistema o resultado de políticas de otros subsistemas) son causas de cambio necesarias, pero no suficiente, en los atributos del núcleo de políticas de un programa de Gobierno (Sabatier y Weible 2010).

Se considera que esta hipótesis ha sido elaborada con la finalidad de proporcionar mayor posibilidad de maniobra a las coaliciones minoritarias, ante la presencia de los agentes externos que inciden en el cambio de las políticas.

## **2.5. Recursos**

Las coaliciones no solamente comparten las creencias, sino también comparten sus recursos. Estos recursos incluyen autoridad legal para tomar decisiones sobre política, opinión pública, grupos movilizados, recursos financieros y liderazgo hábil (Sabatier y Weible 2010, 217-219; Weible y Nohrstedt 2013, 129). Los recursos son una importante contribución que proveen un apalancamiento teórico para comprender la capacidad de una coalición en hacer estrategias decisionales en varias actividades para incidir en el subsistema de política (Jenkins-Smith et

al. 2014, 198). Esto implica que las coaliciones que cuenten con los recursos suficientes, estarán en la capacidad de incidir con mayor fuerza, que aquella que no disponen de tales recursos, aunque estos recursos “son fácilmente conceptualizados, pero no resulta tan fácil operacionalizarlos” (Sabatier y Weible 2010, 219).

## **2.6. Caminos para el cambio de políticas**

Cuando se empezó a aplicar este marco analítico en el año 1988, se consideraba que intervenían solamente dos factores. El primero hacía referencia al cambio desde el sistema de aprendizaje orientado a las políticas; y el segundo a los sucesos externos al subsistema, que son definidos como alteraciones en los atributos principales de las políticas del subsistema. Los eventos externos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la coalición gobernante del sistema y en las decisiones e impactos en otros subsistemas (Sabatier 1988, 135; Weible, Sabatier y McQueen 2009, 124). Las perturbaciones externas pueden fomentar el cambio de las políticas en un subsistema por medio de los cambios de creencias, el cambio y aumento de los recursos y la inclinación del poder de las coaliciones (Weible et al. 2011, 352).

A partir de la incorporación de los dos factores adicionales que inciden en el cambio de las políticas, los trabajos de investigación se han centrado en aplicar esta teoría en varios lugares del mundo, en donde se determina que cada uno de estos factores presenta diferentes efectos en el cambio de las políticas. De la misma forma, Sabatier y Weible, en su texto que fue actualizado en el año 2007, también identificaron las estructuras de oportunidad de la coalición (Sabatier y Weible 2010, 214; Weible, Sabatier y McQueen 2009, 124).

### **2.6.1. Aprendizaje orientado a las políticas**

El aprendizaje orientado a las políticas se define como alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o formación nueva y que buscan la revisión de los objetivos de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 123). La capacidad para provocar el cambio en el sistema de creencias se ha incluido en distintas hipótesis para comprobar su variación según el nivel del sistema de creencias a nivel macro. Estas clases de creencias son fundamentales y se consideran aquellas que son más normativas, así como también son más resistentes al cambio en respuesta a la presencia de una nueva información (Sabatier y Weible 2010, 213).

### **2.6.2. Las perturbaciones o shocks externos**

El marco de las coaliciones promotoras también ha sostenido que una condición necesaria, pero no suficiente, para un cambio importante dentro de un subsistema está dada por las perturbaciones que se aplican de una forma muy significativa a un subsistema de políticas (Sabatier y Weible 2010, 214). Los eventos externos que son considerados como factores que de alguna forma influyen en el cambio de los sistemas de creencias de los miembros de una coalición promotora son, por ejemplo: crisis políticas o económicas, catástrofes, cambios constitucionales, de Gobiernos, en la opinión pública, en subsistemas homólogos o similares, o simplemente reorganizaciones administrativas. Estos factores son elementos contextuales en las situaciones de acción que pueden incidir en el cambio de las políticas, mediados por la interacción dentro de un determinado subsistema de políticas (Sabatier 1987, 653).

### **2.6.3. Las perturbaciones internas o shocks internos**

En 2007, una revisión del ACF identifica una tercera y una cuarta ruta al cambio de política. La tercera ruta al cambio en un subsistema corresponde a los eventos internos (Sabatier y Weible 2010, 204-5). En comparación con los eventos externos, los eventos internos se producen dentro del subsistema y se espera con ellos poner de relieve los fallos en las prácticas actuales del subsistema.

Estos cambios ayudan a los miembros de coaliciones pequeñas a confirmar sus creencias sobre las políticas Sabatier y Weible, (2010, 221) y aumentan la duda dentro de la coalición dominante. Los argumentos para la importancia de las perturbaciones internas siguen parcialmente el razonamiento de la literatura sobre sucesos que captan atención. En concordancia con el modelo del individuo y los supuestos causales dentro del marco de las coaliciones promotoras, se desprenden dos ramificaciones de las perturbaciones internas relacionadas con el cambio de políticas, el de la redistribución de los recursos críticos y los que conforman las creencias sobre las políticas en las coaliciones promotoras minoritarias (Sabatier y Weible 2010, 220-221). Estas ramificaciones suponen que la mayoría de los subsistemas de políticas están dominados por una coalición promotora y además, lo comparten con otras coaliciones promotoras minoritarias.

#### **2.6.4. Los acuerdos negociados**

El cuarto camino al cambio de políticas se construye a partir de la literatura alternativa de resolución de conflictos y se produce a través de acuerdos negociados en el que participan dos o más coaliciones (Sabatier y Jenkins-Smith 1999; Weible, Sabatier y McQueen 2009, 124). Por medio de estos se busca conseguir un cambio sustancial en el *statu quo*.

Generalmente estos acuerdos se realizan entre coaliciones que anteriormente estuvieron enfrentadas. Tanto el marco de coaliciones promotoras como la resolución alternativa de las disputas, se da bajo las siguientes circunstancias: a) comienzan con una situación en la cual los individuos de una disputa se agrupan en coaliciones de individuos con creencias e intereses similares, b) con frecuencia interpretan la misma información en diferentes formas, c) desconfían de la capacidad de sus opositores para negociar de manera justa y cumplir con las promesas, y d) desconfían de la capacidad de sus oponentes para comprender sus legítimos objetivos (Sabatier y Weible 2010, 221). Para solucionar estos conflictos, se utilizan fórmulas que toman de la literatura sobre negociación u métodos alternativos de solución de conflictos, como se indican a continuación: incentivo para negociar seriamente, composición, liderazgo, reglas de decisión de consenso, financiamiento, duración de compromiso, importancia de temas empíricos, la importancia de construir confianza y los escenarios alternativos (Jenkins-Smith et al. 2014, 202).

#### **2.6.5. Estructuras de oportunidad**

Las estructuras de oportunidad de las coaliciones fueron incluidas en el ACF en el año 2005, los autores justifican su inclusión “para que interceda entre los parámetros del sistema estable y el subsistema de políticas” (Sabatier y Weible 2010, 214). Una de las características de esta variable es el largo periodo de duración, que afectan los recursos y las restricciones de los actores del subsistema. Las estructuras de oportunidades de una coalición hacen frente a las variables institucionales que afectan el proceso de formulación de políticas públicas. En esta se identifican dos aspectos fundamentales: el primero se refiere al grado de consenso requerido para un cambio importante en las políticas que determina las formas de llegar a consenso entre las coaliciones; y el segundo a la apertura del sistema político, clasificado en dos variables: la cantidad de escenarios para la toma de decisiones y la accesibilidad a cada escenario (Sabatier y Weible 2010, 215).

Las estructuras de oportunidad de las coaliciones pluralistas se inclinan a tener normas de compromisos moderadas y sistemas de decisión abiertos. Aunque el marco de las coaliciones promotoras es probablemente más adecuado para la complejidad de los regímenes pluralistas, eso no impide que se utilice para analizar los regímenes corporativistas, sistemas Westminster y regímenes no democráticos (Sabatier y Weible 2010, 216). Para determinar las tipologías en el análisis de casos, se utiliza los escenarios descritos en la (tabla 1.3).

Tabla 1.3. Tipologías de estructuras de oportunidad.

Apertura del sistema político	Grado de consenso necesario para cambios importantes		
	Alto	Medio	Bajo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Medio	Corporativista reciente	Westminster	
Bajo	Corporativista tradicional		Ejecutivo autoritario

Fuente: Sabatier y Weible, 2010.

## 2.7. Alcance y limitaciones del Marco Analítico ACF

Identificar el alcance adecuado de un subsistema es uno de los aspectos más importantes de un proyecto de investigación del marco analítico ACF (Sabatier y Weible 2010, 207). La revisión muestra que el ACF es aplicable a diversos temas sustantivos, a través de diversas áreas geográficas, y con otras teorías y marcos de procesos de políticas, incluyendo la heurística de etapas (Weible, Sabatier y McQueen. 2009, 134). Las hipótesis a prueba más comúnmente implican un cambio de política, el aprendizaje, y la estabilidad de la coalición. Aunque las hipótesis tienden a ser confirmadas, sigue habiendo dudas sobre la composición y la deserción de miembros de la coalición, los mecanismos causales que unen los acontecimientos externos y el cambio de políticas, y las condiciones que favorecen el aprendizaje entre la coalición.

El ACF es menos utilizado que otros enfoques como el de elección racional, comprendiendo el subsistema con una clara coalición dominante y virtualmente una coalición no minoritaria (Stewart 1991 citado por Sabatier 1993). Esta apreciación puede ser verdadera, no obstante, los autores del ACF argumentan que este marco analítico ayuda a comprender la situación incluso al interior de una única coalición de un subsistema porque esta exige al investigador a articular y analizar el sistema de creencias de una coalición dominante.

Sin embargo, una de las críticas que enfrenta el ACF es un producto excesivamente atado a sus orígenes empíricos en el pluralismo de los Estado Unidos, que establece supuestos muy

tácitos sobre grupos de interés bien organizados, así como organismos con una misión bien determinada y múltiples escenarios para la toma de dediciones (Sabatier y Weible 2010, 214-215). Sin embargo, estas características no son fáciles de identificar en otros contextos, por ejemplo, en algunos países menos democráticos o aquellos en vías de desarrollo. En consecuencia, esta crítica, permitirá ser subsanada realizando investigaciones en países que poseen estas características. Si bien es cierto, existen un sinnúmero de investigaciones que han aplicado este marco, aún queda por aplicarlo en países que están en desarrollo, como es caso de Ecuador.

## **2.8. Coordinación dentro de las coaliciones**

El concepto de las coaliciones promotoras es uno de los rasgos distintivos principales del marco, pero también es fuente de muchos debates académicos y críticas, como es el caso de Schlager (1995, 246), sostiene que el ACF ofrece una justificación insuficiente sobre como los actores con similares creencias sobre las políticas logran coordinar su comportamiento en distintas coaliciones. En respuesta a esta crítica, el marco ha analizado datos de redes para verificar la existencia de las coaliciones, lo cual consistía en pedir a los participantes que identificaran las afiliaciones organizacionales (Weible 2005). En consecuencia los resultados indican que los patrones de coordinación se superpone en grupos basados en creencias sobre políticas públicas (Sabatier y Weible 2010, 211). Por lo tanto, la crítica de Schlager fue subsanada, ya que se comprobó que las coaliciones actúan bajo un patrón de creencias comunes entre sus miembros.

## **2.9. Etapas de la política**

Con la finalidad de construir el ACF, lo primero que hicieron sus autores fue abrir una crítica de la heurística de las fases de las políticas, para identificar aquellos elementos que podían ser de utilidad y separar los aspectos teóricos de los elementos menos útiles (Sabatier, 1993). Además, Sabatier y Weible (2010) indican que hasta principios de los ochenta, el modelo que más influyó en el análisis de políticas fue el modelo “heurística por etapas” que fue desarrollado inicialmente por Lasswell y seguido por Jones (1970), el mismo que identificó en el proceso de la política varias etapa bien definidas (Gonzales, 2015), pero no guardaban ninguna relación de dependencia entre una fase y otra.

En suma, Sabatier y Jenkins-Smith reconocen que considerar a la heurística de las fases es haber prestado interés a los estudios de impacto de las políticas, como es sabido en los años

setenta y ochenta se hicieron muy conocidos los estudios relacionados con la formación de la agenda (Mazmanian y Sabatier 1983), pero esta forma de analizar a las políticas públicas, es criticado por Sabatier debido a que presenta límites conceptuales y teóricos, por la ausencia de la teoría causal; además, por considerarse racional porque incluye el enfoque *top-down* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La propuesta del ACF, consiste en superar estos problemas debido a que este marco permite ver el panorama completo que integra todo el proceso de las políticas públicas y no se limita a una determinada etapa.

### **2.10. Subsistema como unidad de análisis**

Para analizar el cambio en las políticas es fundamental distinguir el subsistema de la política del sistema político global, que es aquel en el que se inserta el subsistema (Gómez 2012, 18). El sistema es aquel conjunto de elementos interrelacionados entre sí y que posee una unidad resultado de tal interacción (Luhmann 1984). Por su parte, Martínón (2007, 21) considera que “los subsistemas están compuestos por las élites de las políticas más que por los miembros del público en general”. Dentro los subsistemas también es necesario considerar a lo que se denomina cambio diablo, que es la tendencia de los individuos a exagerar el poder y la malicia de sus oponentes (Sabatier 1987). En consecuencia, en ciertas ocasiones los resultados que se obtengan de la actuación de quienes conforman las coaliciones, no necesariamente responderán a un interés colectivo que demanda la mayoría de los individuos sobre una política en particular, porque los individuos son limitadamente racionales con capacidad limitada para procesar los estímulos, motivado por los sistemas de creencias, y propensos a experimentar el cambio diablo (Weible y Nohrstedt 2013, 126).

Ante estas consideraciones, dentro de un subsistema en general hay una coalición dominante y una o más coaliciones minoritarias, cada coalición opera bajo un sistema de creencias diferente, cada uno intenta tener ventaja bajo el aprendizaje orientado a la política y el incremento de recursos (Wilson 2000, 251). Por lo tanto, los subsistemas deben incluir para su análisis los actores de todos los niveles de Gobierno ya que de esta forma las decisiones que se adopten sobre el cambio de la política generarán mayor debate y los resultados pueden beneficiarlos de mejor forma (Sabatier 1993, 17).

### **2.11. Una coalición dominante**

Otra crítica sostiene que el subsistema posee una clara coalición dominante y virtualmente coaliciones minoritarias (Stewart 1991 citado por Sabatier 1993), que son consideradas como

élites; tienen la facilidad de esquivar las orientaciones normativas y/o partidistas, para conseguir algún logro específico (Sabatier y Hunter 1989, 230). Esto puede estar atado a sus orígenes empíricos en el pluralismo de los Estado Unidos, que establece supuestos muy tácitos sobre grupos de interés bien organizados, así como organismos con una misión bien determinada y múltiples escenarios para la toma de decisiones (Sabatier y Weible 2010, 214-215). Esto difiere en algunos países considerados menos democráticos o aquellos en vías de desarrollo. En consecuencia, esta crítica, permitirá ser subsanada realizando investigaciones en países que poseen estas características.

## Capítulo 2

### Unidad de Análisis: subsistema de política pública de agricultura

#### 1. Política pública de agricultura y su implicación en América Latina

Las políticas públicas orientadas a las actividades agrícolas en América Latina han estado marcadas por tres diferentes periodos. El primero de ellos caracterizado por los Estados con tendencia centralista, que buscaban potenciar el mercado nacional y desprenderse del proceso de importación, en el cual la agricultura era determinante. Posteriormente, con el auge tecnológico y de la liberación de los mercados y la expansión de los mercados nacionales permitió el flujo de productos agrícolas en la región. Por último, el periodo de modernización de la agricultura donde a decir de (Sabourin et al. 2014, 21) se caracteriza por una etapa de marginalización hacia los productores campesinos acentuando, aún más, la diferencia de clases.

El creciente desarrollo de la producción agrícola en la región es indudable, llegando a convertirse en uno de los principales exportadores de semillas y granos en el mundo, lo que refleja los avances alcanzados en materia de políticas públicas adoptadas por los diferentes Gobiernos; donde la FAO “estima que para el año 2024, las exportaciones netas de alimentos de ALC alcanzarán los US \$60 mil millones, más del triple de su valor en el año 2000” (Gurria, Boyce y De Salvo 2016, 1).

Un análisis de estas circunstancias desde la perspectiva teórica y la sistematización práctica, ofrece una panorámica del rumbo de este campo en el escenario latinoamericano, como plantea Nogueira (2013, 2): “en el último tiempo ha habido en ellas un viraje que, al menos en términos propositivos, permite pensar al sujeto de la agricultura familiar campesina con una mirada mayormente anclada en aspectos territoriales, culturales y políticos que en buena medida resultan novedosos y habilitan a considerar más exhaustivamente esta porción de la estructura social agraria”.

En este sentido, la AFC representa la herramienta para el sustento económico, la producción de los recursos fruto de la naturaleza como desarrollo sostenible, así como también la articulación cultural en la que la tierra es la que les cuida y protege. “En tales definiciones es posible identificar elementos comunes como son el trabajo familiar y su relación con los recursos productivos disponibles” (Instituto Interamericano de Cooperación para la

Agricultura 2017, 19). Las políticas públicas por tanto han sido parte clave de los avances en la región; sin embargo, estas varían dependiendo de cada país, lo cual refleja el nivel de compromiso con las formas de producción en la agricultura familiar.

Estos procesos, a grandes rasgos, se han caracterizado por la adopción de medidas en la activación de empresas agrícolas a nivel nacional e internacional, control de los precios en los espacios fronterizos, políticas que promueven bajos índices crediticios para inversión agrícola, y la prevención y aseguramiento de políticas que prevengan la pérdida de ingresos (Gurria, Boyce y De Salvo 2016, 3).

Así, resulta indispensable analizar la estructura subyacente que se manifiesta en los espacios de producción agrícola, a pesar de que han existido políticas que contribuyen a su desarrollo, donde también las grandes empresas exportadoras reciben mayor atención por parte de Gobiernos de la región. En estos procesos, el acceso a la tecnología ha jugado un papel fundamental frente a los avances en la producción.

Por ejemplo en Bolivia, se evidencia cómo las familias de campesinos e indígenas siguen perdiendo espacio frente a la agroindustria exportadora ocurriendo un estancamiento de la producción de alimentos básicos, con una fuerte división de las propiedades y bajo acceso a tecnología (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 2017, 16).

La situación del campesinado, las perspectivas de la ruralidad, el impacto de las políticas socioeconómicas, el empuje del agronegocio y los modos de producción y distribución; así como los mecanismos financieros y comerciales han marcado al sector agrario y sus interacciones, donde:

A pesar de la mejoría en la renta de este segmento y de otros avances conseguidos, principalmente en los últimos 15 años, se presenta en América Latina y el Caribe una marginalidad al interior de este segmento con un gran número de familias pobres o extremadamente pobres que, generalmente son clasificadas en categorías como las de agricultura de subsistencia o multiactivos, en contraposición a la agricultura empresarial o consolidada (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 2017, 18).

Además, en América Latina fueron varios los esfuerzos de activistas y organizaciones por implementar políticas públicas que tengan en cuenta a las pequeñas empresas y sobre todo al

campesinado, debido entre otros factores a la importancia que brindan en la creación de empleos y a la producción de alimentos. Sin embargo, los instrumentos normativos enfocados a ese tema en la región han sido escasos, y varios agricultores han adoptado nuevas estrategias para sustentarse, entre ellas la venta de sus productos en las ciudades, lo que representa un gasto adicional de transportación e inversión.

Según diversos estudios de la academia y los informes de los organismos internacionales, hoy es un consenso que la Agricultura Familiar Campesina ocupa un papel preponderante en la producción de alimentos básicos y en la generación de empleo en las áreas rurales. Aunque se trata de alrededor de 14 millones de exportaciones (de productos agrícolas), se reconoce que la importancia no ha sido suficientemente valorada desde el punto de vista de las políticas públicas en la mayoría de los países de la región. Por esta razón, una buena parte de la agricultura familiar campesina quedó predestinada a la pobreza rural y se han reforzado las corrientes migratorias hacia las ciudades y otros países en busca de oportunidades, principalmente en el caso de la población más joven (Seminario CEPAL 2014, 1).

La agricultura representa un sector que aporta sin duda al Producto Interno Bruto (PIB) de un país, permite desarrollar el proceso de importación, pero que además realiza importantes contribuciones a la seguridad alimentaria (Pomareda et al 2013, 30). Esta última ha sido un tema difundido por las Naciones Unidas, esencialmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), luego de establecerlo en la Cumbre Sobre Alimentación de 1996 como un derecho. También, como objetivo de desarrollo sostenible, se han establecido metas que logren articular la producción agrícola con el proceso de desarrollo sostenible.

Por otra parte, el campesinado es un miembro de la comunidad a quien se direcciona los recursos del Estado, pero además, desde un enfoque sociológico<sup>3</sup>, representa una estructura conformada y establecida que permite la interacción entre la comunidad y la integración, a partir de la producción y su sustento como su base. Por esta razón, la agricultura familiar

---

<sup>3</sup> Como categoría sociológica y antropológica el campesinado es concebido como un miembro de una comunidad, que se rige por relaciones de parentesco y vecindario, y que enfrenta colectivamente la administración de los recursos de uso común y el acceso a bienes públicos, bien sea por medio de trabajos emprendidos conjuntamente o por medio de la negociación con el Estado (Sabourin, Samper y Sotomayor 2015, 14).

campesina es actualmente en los países latinoamericanos, una categoría política, funcional para canalizar los recursos del Estado (Sabourin, Samper y Sotomayor 2015, 14).

Además, la agricultura familiar campesina es una parte de la estructura económica de un país, que logra diversificar los medios de producción, permite lograr un sistema planificado de sustento económico, a la misma vez que se encuentran orientados a los procesos cambiantes en la sociedad. De esta forma las estrategias políticas, a pesar de que han estado influenciadas por los cambios políticos, la AFC es sin duda un sector que no debe ser relegado, entendiéndose que en las zonas rurales constituye una fuente importante de ingreso económico y de empleo.

En suma, la agricultura familiar campesina está constituida por familias e individuos que, en las condiciones de la sociedad actual, hacen lo que han venido haciendo millones y millones de familias, o grupos domésticos, desde que existe la agricultura: organizarse para producir con su propio esfuerzo echando mano a recursos a los cuales pueden tener acceso y en las condiciones que les impone la sociedad mayor (Sabourin, Samper y Sotomayor 2015, 14).

Sin embargo, a pesar de que el campesinado es parte de la AFC, el propósito y objetivo de la actividad productiva se diferencian cuando se intenta analizar su estructura. Desde el campesinado el objetivo esencialmente se orienta a la actividad que permite un sustento económico para la familia, lo cual no está dirigida al negocio lucrativo. “Se está hablando de un modelo campesino donde el trabajo es familiar, la actividad productiva no es un negocio y sí un modo de vida y la organización de la producción se hace en busca de la subsistencia de su familia y no del lucro” (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 2017, 22).

La AFC, por tanto, obedece a una estructura como grupo social, que además existe un proceso de inversión en la actividad lo cual es significativo para lograr diferenciarse, sin embargo, ambos sectores se pueden considerar como agricultores familiares. “Esta visión económica que trae la condición teórica de la monetización parcial se “ajusta a cualquier agricultor familiar” (Forero 2014, 14) y las condiciones teóricas del *ethos* campesino se aplican sólo a un grupo de aquellos agricultores familiares” (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 2017, 22).

Por otra parte, la implementación de las políticas públicas si bien ha sido imprescindible en las continuas dinámicas que se producen en el sector económico, también debe estar orientadas a la adopción de estrategias que respondan directamente a las necesidades de estos grupos, con la debida caracterización de cada sector de la agricultura familiar. La política pública, por tanto, a pesar de que ha tenido sus avances en materia de implementación de medidas en zonas rurales en la región, aún son varios los desafíos. “Es necesario entonces insistir que, si bien es cierto que en materia de política pública rural hay mucho por construir, no se puede echar por la borda ni la experiencia ni la institucionalidad construida” (Sabourin, Samper y Sotomayor 2015, 16).

La diversidad de las regiones, los modos de organización y los modelos y enfoques heterogéneos dan muestra de la multiplicidad de manifestaciones de los modos organizativos de la agricultura familiar campesina, la misma que se evidencia en el diseño de la normativa, cualquiera sea su alcance o propósito.

En este sentido, las políticas públicas representan el reflejo de la institucionalidad, dentro de los cuales los grupos o sectores que se encargan de su formulación o cambios en las ya establecidas, ejercen influencias en concordancia con las creencias que le impregnan, pero, además, desde un espacio de relaciones de poder desde los cuales la AFC fluctúa en dependencia de las tomas de decisiones. “(...) donde existe una importante participación de otros actores movilizados que reivindican la formulación y ejecución de políticas públicas que favorezcan la agricultura familiar” (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 2017, 22).

No obstante, los intereses de unos y otros, ya sean los agricultores o los grupos de poder, se ven enfrentados particularmente en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, pues no se trata de una normativa más, sino que constituye esencialmente una disputa de espacios de poder, con intereses diversos, y que constituyen a la vez reflejo de valores, creencias o tradiciones.

Como parte de estas dinámicas, es importante entender, en primera instancia, la peculiaridad de la agricultura familiar campesina como forma de actividad agrícola, y que en América Latina y el Caribe es un sector al que está vinculada una población de alrededor de 60 millones de personas. “Se considera que la AFC representa cerca de 75% del total de las

unidades productivas, y que, en algunos países, ese número pueda llegar a más de 90%” (Sabourin et al 2014, 190).

Es por ello que cada vez resulta significativo plantear políticas públicas que respondan a sus intereses y necesidades, a la vez que establezcan mecanismos de regulación y reconocimiento de su impacto en las economías nacionales y los mercados regionales e incluso internacionales.

Los modos diversos en que se presenta, entre los países o al interior de ellos, deben tomarse en cuenta a la hora de plantear los procesos y recursos normativos para el sector, que tome en cuenta:

- a) la existencia de mecanismos de circulación de un modelo específicamente latinoamericano de políticas para la agricultura familiar.
- b) el carácter limitado e incompleto de la mayoría de esas iniciativas focalizadas en una categoría meta específica y la necesidad de ampliar la gama de instrumentos y respuestas, de acuerdo con la diversidad de las situaciones y con las nuevas exigencias de las sociedades nacionales (Sabourin et al 2014, 190).

Con este precedente, debe analizarse además los criterios empleados, desde las políticas públicas, para conceptualizar a la agricultura familiar campesina. En ese sentido, existe una base importante de esta definición asociada a las dimensiones de economía familiar, en la cual se relacionan la familia y la unidad productiva, excluyendo el contrato de otro personal asalariado. Esta forma asociativa se concibe desde el patrimonio familiar, sea su producción con fines comerciales o no. Y aunque este resulta un antecedente conceptual relevante, sus definiciones no quedan en este punto.

De manera general, en el continente latinoamericano esta definición se basa esencialmente en cuestiones como: “i) acceso limitado a recursos de tierra y capital; ii) uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar, y iii) constitución de la principal fuente de ingreso familiar que puede ser complementada por otras” (FAO 2011, 5). Por lo tanto, las políticas públicas que sirven como soporte a la AFC, deben incluir elementos relacionados con la población beneficiada, mecanismos de apoyo y acceso a créditos, formación, recursos, gestión de

proyectos y procesos, de manera que se facilite no sólo la producción, sino la comercialización, como ha sucedido durante las últimas décadas, aunque de manera diversa, en países como Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay.

Y más allá de estas dimensiones, existen otros factores importantes a tomar en cuenta a la hora de analizar y describir los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas para el sector en el escenario latinoamericano. En esencia, se trata de dos cuestiones, cuyo impacto resulta innegable en todos los ámbitos: la creciente liberalización de los mercados y la democratización de los Gobiernos regionales, con el término de las dictaduras a finales del siglo XX. Ambos factores presentan consecuencias negativas como positivas, en particular para la AFC, que ha sufrido directamente las secuelas de una continua concentración comercial y productiva, de la mano de empresas nacionales y transnacionales.

Estas cuestiones se asocian además a la conformación y niveles de intervención de grupos con intereses en el sector, ya sea desde el ámbito empresarial o patronal, que en ocasiones han desencadenado en el desarrollo de políticas públicas en detrimento de determinados sectores, entre ellos el de la agricultura familiar campesina.

Por otra parte, el establecimiento de Gobiernos en la región denominados “progresistas”, con una perspectiva de apoyo al sector rural, evidencian un cambio en el planteamiento de las políticas públicas. En ese caso se encuentran países como Argentina, Brasil, Uruguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Chile, en los cuales se establecieron durante las últimas décadas, propuestas jurídicas que pusieron el foco en las necesidades y posibilidades de los modelos productivos enmarcados en la AFC, como proceso ampliamente extendido en el continente para la producción y comercialización agrícola.

En los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), las experiencias de reforma agraria fueron más bien frustradas y ninguna política específica para la agricultura familiar campesina consiguió afirmarse, a pesar de la existencia de movimientos sociales activos, pero divididos o instrumentalizados. Los agricultores familiares más dotados en recursos y capital pueden tener acceso a la política agrícola generalista, mientras que los más pobres o aislados suelen ser beneficiarios de las recientes medidas sociales, en particular en Perú y Ecuador (...). Chile, por su parte, tiene una política específica para la agricultura familiar desde hace más de

50 años, con la creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP en 1962, a raíz de la demanda de movimientos sociales de la época (Sabourin et al 2014, 195).

Esta situación, ampliamente extendida en América Latina y el Caribe, ha experimentado algunos cambios en las décadas recientes, con mayor impulso a ciertos movimientos sociales y políticos que han accedido al poder con una visión de apoyo y conocimiento de la importancia de reposicionar el campo y lo rural para transformar no sólo los indicadores sociales, sino económicos de cada uno de los países, asociado a esto existen otros factores como las alianzas que se gestan a partir de la conjugación de intereses, que desembocan en la creación de políticas públicas específicas, y su posterior validación desde la opinión pública.

Debe tomarse en cuenta también que algunos procesos limitantes derivados del fracaso de las reformas agrarias en ciertos países y los modelos de agronegocios, dejaron como resultado la exclusión de pequeños agricultores, ya sea a través del escaso acceso a mecanismos de financiamiento, tecnología o modernización; y en el peor de los casos, la exclusión alcanzó incluso la imposibilidad de mantener la actividad agrícola o la expulsión del campo.

Como resultado de esto se crearon agrupaciones que mantienen la lucha por el derecho a la tierra, mientras grandes masas de campesinos emigraron a los límites de las ciudades, generando otros problemas, que las políticas públicas no alcanzan a dimensionar, y mucho menos ofrecen una solución para los nuevos procesos sociales y conflictos derivados de la migración del campo a la ciudad o la ineficacia de las normas existentes para dar solución a las necesidades de los diferentes modelos productivos que sobreviven en el espacio rural en los países de la región.

Asociado al surgimiento y desarrollo de políticas públicas diversas enfocadas en la agricultura, encontramos otros elementos, además del fin de las dictaduras y los conflictos armados en la región o la liberalización de los mercados y el agronegocio. A estas y otras circunstancias se debe añadir la regionalización de las organizaciones de agricultores, las luchas de los movimientos sociales en el campo, los cambios en regímenes políticos, la creación de instrumentos de acceso al crédito, cierta estabilización económica y financiera, y la creación de infraestructura productiva y comercial para la actividad agrícola. Aunque estas cuestiones no han resultado válidas para todos los países ni su aplicación ha sido homogénea.

En muchos casos la mayor inversión se dirigió a la agroindustria, a las grandes empresas y formas de producción agrícola patronales, quienes reciben mayores beneficios en los procesos de comercialización, tecnificación, subsidios y otras formas de financiamiento que aseguran su desarrollo. Estas cuestiones plantean otras problemáticas asociadas a la gestión e implementación de políticas públicas, y que a partir del año 2000 comienza a evidenciar una progresiva ampliación, explicable a partir de:

la circulación internacional de ideas por medio de alianzas entre la academia, la élite burocrática del Estado y los movimientos sociales; ii) la circulación de modelos de políticas debido al financiamiento o a la presión de las organizaciones internacionales; iii) un fenómeno de regionalización de los referenciales políticos “desde abajo” (por los movimientos sociales) en particular en los países del MERCOSUR; y iv) la transferencia de políticas públicas de un país a otro (Sabourin et al 2014, 198).

En el caso específico de los países que pertenecen a la Comunidad Andina de Naciones, existen recomendaciones particulares asociadas al desarrollo rural, con énfasis en el apoyo a la agricultura familiar campesina y de respeto al medio ambiente, las tradiciones y las tecnologías propias de los territorios, y aunque no se trata de limitar la mirada del panorama de la agricultura y las políticas que la rigen, sí debe conformarse una visión general de la situación regional, con cuestiones sin solucionar.

A pesar de estos elementos que se asumen como comunes para la realidad del sector de la agricultura en el continente, existe una diversidad de enfoques que asumen las normas que se elaboran e implementan en la región, para lo cual también debe ponerse en perspectiva el hecho de que en las condiciones actuales y de las últimas décadas resulta muy complicado, o casi imposible, ofrecer soluciones duraderas a las personas desplazadas de las zonas rurales o excluidas de los beneficios de la distribución de la actividad agrícola.

La repercusión de la falta de políticas con un enfoque de desarrollo, y que tome en cuenta a todos los actores del proceso, deja dos fenómenos que son recurrentes en América Latina, el vacío institucional y la exclusión social; donde deben considerarse los diferentes tipos y enfoques de las políticas públicas diseñadas para el ámbito de la agricultura y la AFC en particular.

En ese sentido, existen algunos aportes interesantes que sirven también como mecanismo de impulso a las estrategias nacionales y regionales de fomento al sector, como se describe a continuación:

En primera instancia resulta trascendente el reconocimiento otorgado a estas cuestiones como categorías de análisis, en particular durante las últimas décadas, y la mirada atenta de la academia cada vez con mayor interés en sus dimensiones y procesos. Por otro lado, asociado a esta visibilidad, se puede apreciar un incremento de los presupuestos destinados a la agricultura familiar campesina, aunque estos se mantienen inferiores a los valores de financiamiento de otros modos organizativos, como la agricultura empresarial, por ejemplo, Bolivia declaró la agricultura familiar como prioridad nacional, o Chile que, en 2013, aumentó en 8.2 % el presupuesto para fortalecer la pequeña agricultura (CEPAL, FAO, IICA, 2013).

Y, por último, debe destacarse cómo se han complejizado los modos en que la política, las instituciones y las normas afectan a la agricultura familiar, asociado a presiones de organismos regionales e internacionales, pero también debido a la presión de movimientos surgidos de manera diferente en los países, y que comienzan a formar parte de los grupos de interés, con voz en el establecimiento de las dinámicas normativas para el sector. “En fin, el desarrollo de políticas específicas tiene efectos positivos, en particular en el combate contra la pobreza, pero a mediano o largo plazo existe el riesgo de marginalizar los agricultores menos dotados en recursos y capitales, mediante un tratamiento más social que productivo de esta categoría” (Sabourin et al 2014, 211).

Estas circunstancias, a su vez, posibilitan no sólo el posicionamiento de políticas específicas para la agricultura familiar, sino el reconocimiento a través de ellas de las vulnerabilidades de este sector, configurado en ocasiones por poblaciones marginadas, excluidas, discriminadas o desplazadas. A través de las políticas públicas se logra además una visión positiva del sector y los modos en que se define, ya que anteriormente con frecuencias los términos empleados remitían a pequeño productor, agricultura de subsistencia, o simplemente campesino, conceptualizaciones que de alguna manera constituían un límite a la comprensión del complejo fenómeno y dinámicas que se producen en la agricultura, su comercialización y distribución, a la vez que resultan un mecanismo de inclusión para otros grupos, como

mujeres, minorías étnicas y jóvenes, que suelen estar invisibilizados tanto en la realidad como en los análisis de ella.

Asimismo, debe reconocerse que aquellos países con mayor historia y tradición de luchas agrarias (Chile, Cuba y Brasil), han conseguido de los Gobiernos respuestas a algunas de las demandas específicas de los movimientos de la agricultura familiar Campesina. “Al contrario, los países donde la AFC es ampliamente mayoritaria y muy diversa no sintieron hasta hoy esa necesidad y han podido aplicar una política agrícola generalista” (Sabourin et al 2014, 213).

Y a pesar de estas circunstancias, cuestiones como la globalización, las presiones del mercado, el agronegocio y la modernización del sector, constituyen retos importantes que se mantienen como los principales responsables de la exclusión de un gran número de agricultores, e incluso su desplazamiento fuera de las zonas rurales. Por otro lado, las agrupaciones y movimientos sociales empujan por limitar este impacto negativo, y buscar soluciones a los problemas del campesinado y las pequeñas formas asociativas de la agricultura.

Ante este panorama, corresponde a los Gobiernos y sus instituciones plantear políticas públicas, con un enfoque social, que permitan un equilibrio entre los grupos empresariales y de poder, y los diferentes modelos productivos, que además tienen un fuerte impacto en la economía: la generación de productos y servicios y de fuentes de empleo, mayoritariamente. En esencia, estas políticas no abarcan todas las dimensiones y se concentran en la cuestión social (transferencias de renta, jubilación subsidiada y seguridad alimentaria). Las políticas de regulación de precios, ferias de agricultura familiar campesina (Argentina, Cuba), y las compras públicas de alimentos reservadas a los productores familiares (Brasil, Ecuador, Costa Rica) muestran resultados promisorios y se benefician de una aprobación unánime de las organizaciones de agricultores (Sabourin et al 2014, 215).

## **2. Acercamiento conceptual a la agricultura familiar campesina en Ecuador**

La actividad agrícola es una de las prácticas más antiguas registradas en la historia de la humanidad que ha cambiado las formas de trabajo del hombre en su medio de subsistencia en el campo, y que en muchos países la revolución industrial transformó la actividad agrícola, paso que permitió exportar a gran escala sus productos.

Para Martínez (2013) la construcción del concepto de agricultura familiar campesina tiene sus orígenes de la economía campesina y en la sociología rural que proviene de dos escuelas de pensamiento, la primera que se relaciona con los supuestos fundamentales de Chayanov (1985), Shanin (1976) y Tepicht (1973) y por otro parte, los planteamientos que provienen de la escuela de sociología rural francesa, con los estudios de Mendras (1984) y de Jollivet (2003). Por lo tanto, los orígenes conceptuales provienen desde la década de los años 70, aunque en la región latinoamericana toma fuerza a finales de la década del 90.

Otro aspecto vital para la FAO (2011), es que la agricultura familiar incluye productores agrícolas, pecuarios, silvicultores, pescadores artesanales, pero que tienen las siguientes características: “(i) acceso limitado a recursos de tierra y capital, (ii) uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el (la) jefe (a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el (la) jefe (a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente sino que es un trabajador más del núcleo familiar, y (iii) la actividad agropecuaria/ silvícola/ acuícola/ pesquera es su principal fuente de ingresos, que complementa con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar.

La agricultura familiar campesina también se puede caracterizar como una actividad que promueve la lucha contra la pobreza, asegurar un ingreso decente a los productores y sus familias, producir culturalmente adaptados y en cantidad suficiente para una población de un país, y así luchar contra el hambre, asegurando la soberanía alimentaria de un pueblo (Laforge y Caller 2016, 58).

Por las consideraciones expuestas referente a los conceptos generados para abordar la problemática de la agricultura familiar campesina (AFC) en Ecuador, se considera que se caracteriza como una unidad productiva en el ámbito agropecuario, con mano de obra esencialmente familiar. Los ingresos de la familia, en ese caso, se derivan mayoritariamente de esa misma actividad productiva. Este modelo asociativo sirve como base para gestionar la producción, venta, financiamiento, asesoría técnica y manejo de recursos.

Dependiendo del grado en que se emplee la mano de obra familiar, se establecen diversas tipologías de agricultura familiar, que se pueden resumir en: de subsistencia, de transición y consolidada. Para esta definición, se establecieron criterios a partir de los datos obtenidos en

el Censo Nacional Agropecuario del año 2010. En ese sentido, la conceptualización de agricultura familiar campesina en Ecuador se definió a partir de: la condición jurídica de la unidad productiva y el número de trabajadores. En el primero, se incluyeron las unidades productivas consideradas individuales, las sociedades de hecho sin contrato legal y las sociedades legales.

Por lo tanto, en Ecuador existe una combinación de factores de producción en el que son incluidos, además de la tierra, el agua y las semillas, “los saberes ancestrales y modernos, la mano de obra disponible en un entorno territorial determinado”. Según esta definición, la finalidad de la agricultura familiar campesina es producir alimentación sana y nutritiva y garantizar la reproducción física y cultural de su familia y de su comunidad en la que se practican varias formas (Sabourin et al 2014, 209).

En suma, los modos en que se plantea la agricultura familiar campesina en Ecuador muestran tres variantes esenciales: la que se orienta a la subsistencia familiar, la que se enfoca en el mercado y la denominada de transición, que constituye un modelo intermedio entre las formas anteriores; y finalmente la consolidada, que se refiere aquellas fincas que implementan prácticas de agricultura sostenible.

### **3. La política de agricultura en Ecuador**

Una revisión de las políticas de agricultura en Ecuador debe analizarse desde una perspectiva histórica, que permita una adecuada contextualización de los fenómenos asociados al sector y cómo se han enfocado los hechos y normativas que lo han regido.

#### **Primera reforma**

En Ecuador aquello se evidenció con el auge cacaotero (1880-1920) que dio paso al fenómeno migratorio de la sierra a la costa, dándole a la región un proceso más acelerado de urbanización, donde el sector bananero (1950-1960) fue uno de los factores de migración y auge en ciudades tanto de la sierra como de la costa, que se vio frenada en la década de los 60 con la crisis bananera, cacaotera y los conflictos políticos de la época que obligaron a la modernización agrícola en el país con el proceso de industrialización y, posteriormente, con el auge petrolero que estancó relativamente al sector agrícola especialmente en la producción de alimentos básicos, en las zonas rurales del país.

Un primer hito generado en atención a las reformas agrarias realizadas en Ecuador entre 1964, es la promulgación de Ley de Reforma Agraria y Colonización, cuyo propósito fundamentalmente, fue aliviar la presión sobre la tierra en regiones de alta congestión humana ampliando la frontera agrícola (Jordán 2003, 287).

Para asegurar el éxito de la reforma, el Estado se propuso: a) promover el incremento de la producción agropecuaria y su conservación, almacenamiento, transformación y comercialización, b) impulsar la forestación, reforestación y otros sistemas de conservación y defensa del suelo, c) orientar, fomentar y controlar el regadío de las tierras laborales y su avenamiento, d) proporcionar a los campesinos, empresarios agrícolas y sus asociaciones, asistencia técnica, social y educativa orientada a la producción agropecuaria, e) estimular y orientar los movimientos migratorios internos, con miras a lograr una más adecuada distribución de la población; f) promover la formación de cooperativas y otras organizaciones, especialmente aquellas que estimulen la mejor utilización de la tierra y de su producción y que faciliten la acción crediticia y asistencia técnicas del Estado (Jordán 2003, 290).

Y aunque este fin no se cumplió, o al menos los intentos de redistribución de las tierras no se lograron, estas medidas tuvieron un impacto positivo en otras áreas, como la convergencia productiva a partir de los patrones agroalimentarios que estaban en vigencia a nivel mundial, una ampliación y diversificación del mercado interno, y aunque sigue estando entre los pendientes en el ámbito agrario, la cuestión del poder en la producción agroindustrial sufrió algunos cambios.

Por otra parte, las actividades que se realizan en la agricultura están centradas principalmente en cultivos de exportación (banano, café, cacao) y en menor proporción los cultivos de hortalizas, granos, semillas, frutales, en viveros, la floricultura, entre otros. Aunque en el Ecuador, la biodiversidad geográfica y el clima son favorecedores en el crecimiento de varias especies de flores tan cotizadas a nivel internacional obteniendo un lugar privilegiado.

Ahora bien, como complemento de las actividades agrarias están las actividades pecuarias; es decir, la explotación de bovinos, avícola, porcina, caprinos, ovinos, entre otros; desde donde, por ejemplo, el sector ganadero contribuye altamente al mejoramiento de la situación económica de las poblaciones evidenciándose aún más en las zonas rurales del país; por tanto, constituye un recurso esencial de supervivencia en dichos sectores (MAGAP, 2016).

En ese sentido, puede observarse un viraje total del tradicional latifundismo a formas de contratación, pero también la inserción, en pequeña escala, de los productores con menos tierras a los sistemas de comercialización, donde debe acotarse que la concentración de tierras no era un problema exclusivo de Ecuador, sino que se manifestaba en similar medida en el resto de países latinoamericanos, a partir de dos formas muy particulares: los terratenientes y minifundistas. De hecho, en la nación andina se registran uno de los más altos niveles de concentración de la propiedad sobre la tierra en el continente.

Las tibias medidas implementadas como resultado de las reformas agrarias de 1964, como se había comentado con anterioridad en este texto, tuvieron un impacto muy limitado en este sentido, por lo que, en esas décadas, y las posteriores, se mantuvo un modelo agrario esencialmente basado en el latifundismo.

### **Segunda reforma**

La Ley de Reforma Agraria aprobada en 1973 fue más radical que la de 1964, especialmente porque requería la explotación eficiente de más del 80 por ciento del predio como condición para no ser sujeto de afectación. Igualmente, exigía que el nivel de productividad del predio fuera por lo menos igual al establecido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la ley de 1973 también se consagraban como causales de expropiación la existencia de relaciones no salariales y la presión demográfica. Los efectos inmediatos de esta ley agilizaron e incrementaron notablemente los procesos de distribución de tierra y, aunque esta norma no establecía límites máximos para los predios, como la ley de 1964 (Jordán 2003, 290).

Desde los años 70 hasta el 2000, en cambio la política macroeconómica sería la responsable de condicionar a la agricultura, desde donde aparecen tres actores: tasas de cambio real sobre valoradas, conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias que han protegido enormemente a la industria doméstica; y, créditos subsidiados y exoneraciones tributarias para el sector industrial (Urbano 2000, 11).

Se entenderá así que los efectos negativos sobre la implementación de políticas macroeconómicas como sectoriales han reducido el incentivo en el campo hasta el pasado siglo. Sin embargo, del análisis realizado por Lefeber (1996) se determinó que hasta finales de los 90 el Gobierno que más contribuyó a la dinamización del sector agrícola fue el del Sexto

Durán Ballén, por las reformas que ejecutó tanto en el campo de la macroeconomía como en el ámbito sectorial, donde:

Las exportaciones, con creciente participación de productos industriales y agrícolas no-tradicionales, se incrementaron a una tasa cercana al 13% durante el período. Sin embargo, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones provino de productos agrícolas primarios, los cuales representaron cerca del 50% del total de exportaciones (Lefebber 1996, 252).

Haciendo un breve recorrido sobre las políticas implementadas en el país, en el campo agropecuario, a decir del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2016), el impulso de políticas sectoriales deliberadas para impulsar el sector se dieron entre los años 1964 y 1980 desde donde surgió la Ley de Reforma Agraria y Colonización en 1964.

Esta ley tuvo sus orígenes en la Comisión Nacional de Reforma Agraria creada en 1961 y, posteriormente, se complementó en 1973. Según los especialistas de la época, fue la ley de mayor trascendencia en este campo, pues apuntó a redistribuir la tierra (abolía el huasipungo, posibilitaba la reversión de tierras a las comunidades indígenas y favorecía la producción). Propició también la modernización del agro y la mecanización de las grandes propiedades agrícolas.

Sin embargo, a decir de Jordán (2003) los expertos en el tema señalan que el impulso del latifundio generó dos situaciones negativas, por un lado, la explotación desmesurada de las mejores tierras del callejón interandino del país y, por otro lado, la práctica agrícola en la costa significaría el desgaste de la tierra con el riesgo de convertirse en improductiva a razón de las malas prácticas culturales en el campo, así como la deforestación a gran escala.

Además, para la década de los años 70 se visualizó una reforma tendiente a modernizar las haciendas, con la intención de reducir la pobreza en las zonas rurales, mientras que en la década de los 80, tras la crisis internacional de la deuda que afectó al país, se abandona la política sectorial agraria y surgen otras políticas: a) privatización de empresas y funciones estatales de apoyo a la producción agrícola; b) reducción o eliminación de subsidios, c) eliminación de los controles de importación, tales como cuotas, reducción de aranceles, etc; d) reorientación de la producción hacia los cultivos de exportación; y e) impulso a la inversión extranjera y la desregulación (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca 2016, 51).

Ahora bien, del análisis realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (2016), se puede señalar que desde mediados de los años sesenta del siglo XX hasta la actualidad, “la política agropecuaria ecuatoriana ha transitado por distintos direccionamientos, enfoques y modelos de intervención de la política pública, cuyos mecanismos han conducido a cambios en la estructura agraria y de poder ” donde se ha tendido a corregir errores y diseñar en lo posterior políticas agropecuarias.

### **Tercera reforma**

La tercera época se inició con la promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) y se caracteriza por el retiro progresivo de la intervención estatal en las estructuras de tenencia. Al tenor de la citada ley, se enfatiza la protección de las estructuras de tenencia y se la impulsa con medidas de compensación y subsidios. El tercer momento es el desarrollo agroindustrial es otro elemento que caracteriza este tercer momento de la estructura agraria en el Ecuador (Jordán 2003, 299).

Hacia 1994, la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario puso punto final a los esfuerzos reformistas y consecuentemente, todos los estudios muestran que es el mercado el que se ha constituido en la forma predominante de reasignación de la tierra. Los procesos de reestructuración del agro dependen cada vez más de dichos mecanismos y cada vez menos de la intervención estatal (Jordán 2003, 311).

En esta etapa de desarrollo agrario, cuyo propósito fue “el fomento, desarrollo, y protección integral del sector agrario, que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes” (Congreso Nacional 2004, citado en Ministerio de Agricultura y Pesca, 2016, 56-58) donde a partir del año 2012 se impulsan seis áreas de trabajo, con la intención de transformar la agricultura en el país del que se señala:

- a) Democratización del acceso a los factores de producción
- b) Incremento de la productividad en los pequeños y medianos productores
- c) Reposicionamiento comercial de los pequeños y medianos productores
- d) Ampliación, diversificación e innovación de los servicios técnicos rurales
- e) Ejercicio de la rectoría y fortalecimiento institucional del MAG
- f) Integración de la acción ministerial a los consejos consultivos agrarios

Luego de medio siglo de intervenciones estatales, los problemas estructurales del sector agropecuario ecuatoriano prevalecen, los productores de la agricultura familiar campesina siguen controlando casi la misma superficie de tierra: 6,7% en 1954 frente a 6,5 en 2013; se demuestra que el coeficiente de Gini, varió muy poco: en 1954 este era de 0,87, para el 2013 registra 0,76. Este cambio se dio principalmente por la redistribución de la fragmentación de la gran propiedad hacia unidades productivas de tamaño intermedio (entre 20 y menos de 100 ha), mientras en 1954 la mediana propiedad controlaba el 17,8% de la superficie nacional, al 2013, controla el 43,2% (MAGAP 2016, 25). A pesar que existe la reducción del coeficiente de Gini, sin embargo, no es significativo. Los cambios más notables se registran en las regiones costa y sierra, en la parte central y sur, respectivamente, pero en ambas zonas se produjeron procesos de redistribución importantes.

Como esta perspectiva histórica muestra, en Ecuador las políticas públicas orientadas al apoyo de la producción a las empresas agrícolas familiares han representado un desafío. Por un lado, la concentración de la propiedad, y con ella, la concentración del poder; y por otro, el crecimiento de las pequeñas empresas y otras formas de asociatividad en el campo, que fueron transformando las dinámicas socio productivas y de comercialización. Asociado a estos procesos, la lucha por la hegemonía y el control de la producción y el comercio no ha sido tema ajeno en los análisis, tanto de las formas de agricultura familiar, la agroindustria, o las leyes que rigen su funcionamiento.

La incorporación de movimientos (Vía Campesina) sociales diversos y el empuje creciente de agrupaciones por los derechos de los trabajadores del campo, ha constituido uno de los elementos esenciales para la visibilidad y el reconocimiento de los pequeños productores, y la lucha de poderes en la que se encuentran inmersos por décadas. La creación de políticas públicas que los incluyen (especialmente en años recientes) da muestra de un cierto grado de reconocimiento por parte de los Gobiernos y sus instituciones.

Esta situación en el sector agropecuario, muestra además cómo la economía de mercado no ha resuelto una de las mayores contradicciones de este modelo productivo y de comercialización, ya que afecta profundamente a la agricultura, en particular la familiar y las pequeñas empresas, por lo que aun predomina el poder del sector privado sobre el bien común.

A pesar de los denominados avances, la brecha de desigualdad, lejos de cerrarse, se agudiza. Muy al contrario, las diferencias entre los poderosos y las afectaciones a la población en general no hizo más que agudizarse, situación que influyó además en el hecho de que para la década del 80 del pasado siglo, en Ecuador la agricultura se basó esencialmente en un modelo agroexportador y desarrollista, en el que la producción en las regiones de la sierra y la costa se destinaba además al mercado interno. Aparejado a esto, de acuerdo con Breilh (2007, 93), esta circunstancia se acompañaba de una escasa implementación de mecanismos de protección social de manera general, y de las prácticas culturales y las tradiciones de los pueblos de manera específica.

(...) a partir de esa década, el giro neoliberal de la economía y del Estado, se basó en medidas de desmantelamiento del Estado de bienestar, como una permisiva ley general de bancos; medidas de flexibilización y desregulación socio laborales; medidas de cancelación del papel social y distributivo del Estado; y un conjunto de estrategias de disminución y focalización del gasto público. En definitiva, la tendencia fue transformar los derechos humanos en mercancías; terminar con el pacto social, y disolver el derecho público en función del derecho privado; todo lo cual impactó también el mundo agrario (Breilh 2007, 93).

Esto trajo aparejado, por un lado, una situación de concentración productiva en las empresas patronales y de grandes extensiones de tierra, que marginó aún más los modos de producción de los pequeños agricultores, y por otro, abandono institucional no sólo de esos sectores, sino de sus propias acciones. Muestra de ello fue el desmantelamiento de la política estatal de almacenamiento y el poco interés en el Instituto de Investigaciones Agropecuarias. “Pero en esa etapa neoliberal, sus promotores no afectaron la producción de alimentos estratégicos como el arroz, el maíz y la papa” (Breilh 2007, 94). Esta circunstancia atenta también, en esa etapa, y posteriormente, contra la protección de productos estratégicos para el consumo nacional, y apegados a las tradiciones, que quedaron a merced de los caprichos de los precios internacionales. Esta desprotección se suma al impulso de cultivos no tradicionales, que sin embargo tenían una alta demanda en los mercados internacionales, como es el caso de las flores, el brócoli, la madera, el mango o la papaya, entre otros; algunos de los cuales se han constituido en uno de los principales productos exportables del país, en manos de grandes empresas que dominan su comercialización.

En este caso sucederá en Ecuador algo similar a lo denunciado en México en el que las transnacionales han buscado desestructurar la agricultura local, generando políticas y mecanismos que afectan las unidades productivas campesinas, obstaculizan sus ciclos y sobretodo “provocan la desvalorización mundial de los bienes agropecuarios y, con ello, de la renta de la tierra”. En efecto, el conjunto de políticas económicas, estatales y sociales forjadas en las décadas doradas del neoliberalismo puso los cimientos para sustentar ahora una nueva forma de acumulación económica por despojo, que en esencia ha significado la transformación de los derechos humanos y sociales en mercancías (Breilh 2007, 95).

Justo en este contexto adverso, no sólo para la producción agrícola en sí misma, sino para los pequeños productores, es que surge uno de los más importantes conceptos actuales para estudiar y explicar las complejas relaciones y procesos que se dan en el campo: nueva ruralidad. Y aunque no constituye un propósito de este trabajo desarrollar en profundidad esta categoría, sí debe tomarse en cuenta, a fin de entender la complejidad de las cuestiones asociadas a la producción agrícola y los mecanismos que la rigen. Esta definición permitió no sólo explicar estos procesos, sino visibilizar prácticas violentas en el campo, de desarraigo y ruptura con la identidad, de apropiación de las tierras, y cambio radical de los modelos productivos, entre otras, con impacto en la economía, la política, lo social, e incluso, la salud.

En ese sentido, según Breilh (2007, 95):

(...) un rápido reemplazo de la agricultura ancestral, las haciendas tradicionales y las formas culturales indígenas y comunitarias, por la agresiva penetración de las agroindustrias, con sus sistemas de “revolución verde” y paquetes tecnológicos; la entrada en los campos de Ecuador y América Latina de la lógica de competencia productivista y el veloz crecimiento de los monocultivos de exportación, que desplazan las construcciones agrícolas comunitarias y la sabiduría de los conocimientos ancestrales de protección de la naturaleza.

No es de extrañar entonces que bajo estas circunstancias se produzcan profundas transformaciones en los modos de relacionarse social y culturalmente en los espacios de producción agrícola. Ante este contexto, la lucha de las organizaciones campesinas e indígenas en el campo ecuatoriano constituyó el principal freno a la voracidad de la creciente monopolización de tierras y recursos naturales en general, así como las limitaciones al crédito y otras formas de acceso a los medios y modos de producción, que los alejaban cada vez más

de sus prácticas e intentaban circunscribir a las comunidades en patrones socioeconómicos ajenos a sus tradiciones y modos de entender las relaciones de beneficio mutuo.

Este panorama, cotidiano en el campo, se mantenía ajeno al planteamiento de políticas públicas y su implementación. La desregularización, la impunidad, la limitación de derechos para los campesinos, fue un caldo de cultivo ideal para el surgimiento y desarrollo de algunos sectores, cuyo análisis evidencia esta situación, marcada por la ausencia de un interés del Estado y sus instituciones, de delimitar adecuadamente un marco normativo con capacidades para estructurar y orientar la agricultura en el sentido de los intereses de la economía nacional y el bien común.

La lógica de la floricultura es uno de los ejemplos que mejor refleja el proceso de desmantelamiento y desinterés en los propósitos y calidad de vida de una gran masa poblacional que articula y permite el desarrollo del sector agrícola. Aun cuando se trata de un cultivo que puede implementarse en pequeñas extensiones de tierra, y pudiera dar empleo a gran cantidad de personas, especialmente en las comunidades, en el caso de Ecuador, se trata de una forma de negocio concentrada, en manos de unas pocas empresas. Pudiera aprovecharse el auge de este producto durante las últimas décadas para implantar un modelo agroecológico, en especial a partir de las características climáticas y de los suelos en el país, sin embargo, nada de eso ha sucedido.

Por otra parte “la producción de flores cortadas en países como Colombia, Costa Rica, Ecuador y México no está en manos de las comunidades que ponen el contingente de sus vidas en el trabajo, ni de entidades cooperativas que distribuyan equitativamente la riqueza que algunas regiones pueden generar mediante la producción de flores” (Breilh 2007, 97). En contraste a esta posibilidad, la realidad en Ecuador es distinta en este sector, pues ha resultado en una evidencia palpable de cómo ha florecido en el país la fórmula neoliberal, basada en una centralidad de la modernización, y el empleo de tecnologías que ocasionan incluso cambios en los ciclos tradicionales del cultivo.

Desde esta visión asociada a la modernización agrícola, que limita una concepción real y clara del desarrollo<sup>4</sup>, existe una postura que la asocia a los niveles de productividad y rendimiento,

---

<sup>4</sup> Los sentidos usuales de la palabra desarrollo apuntan a los avances y progresos en el campo económico y social. En ese sentido, la Real Academia Española presenta al desarrollo como una acepción económica

a la generación de empleo e incluso a cambios sustanciales que mejorarían la vida en el campo.

Para otros, la floricultura empresarial concentradora, que hoy existe, constituye una vía falsa, pues tras de los incrementos de rentabilidad y los paquetes tecnológicos, no sólo que los verdaderos beneficiarios son las empresas transnacionales y grandes exportadores, sino que se instala una grave amenaza a la sustentabilidad, local y regional, pues la oferta de trabajo y discretas remuneraciones no implican un verdadero proceso redistributivo que revierta la concentración de la propiedad y, lo que es peor, se logran al costo de pérdidas sociales, culturales y ecológicas muy serias. El impacto de la floricultura sobrepasa, entonces, la dimensión económica, modificando formas organizativas y culturales ancestrales de las comunidades campesinas y de las pequeñas ciudades de la región (Breilh 2007, 99).

Este contraste, que sigue ausente de los marcos normativos regulatorios, y que puede verse en muchos otros sectores productivos del ámbito agrícola, sirve además de base para la explotación de las poblaciones en las zonas rurales, las cuales son empleadas como mano de obra barata, y ahí radicaría la principal ventaja competitiva y uno de los mayores márgenes de ganancia de las grandes empresas agroindustriales.

Mientras la realidad y necesidades de los diferentes modos de asociatividad en el campo, en particular las pequeñas empresas y productores, permanezcan ausentes de las políticas públicas, y los grupos de poder sigan decidiendo a su conveniencia las normas jurídicas, se mantendrán vigentes los grandes problemas estructurales de la agricultura, que no han resuelto las reformas agrarias.

Por lo tanto, la nueva intencionalidad a nivel macro es reflejo de los cambios operados a partir de la aprobación y puesta en vigor de la nueva Constitución ecuatoriana, en 2008, a la que debían regirse el resto de leyes, códigos y otras normas accesorias. A dicha necesidad normativa y como consecuencia también de ello, se valoriza la planificación estatal a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Esta ha propuesto el Plan Nacional del Buen Vivir, con implicaciones importantes en cuanto a las prioridades de los diversos

---

entendida como la “evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”, mientras que, cuando se lo refiere a las personas, se lo define como progreso, bienestar, modernización, crecimiento económico, social, cultural o político (Gudynas 2011, 22)

organismos de Gobierno, incluyendo aquellos responsables de lo rural (Chiriboga y Wallis 2010, 11).

En el caso específico de lo concerniente al campo, la labor agrícola, el espacio rural, el Plan Nacional del Buen Vivir plantea una mirada diferente de la economía rural, sus procesos e implicaciones. También amplía la visión limitada de las capacidades y posibilidades, que hasta el momento limitaba el desarrollo de la gestión de formas de asociativismo productivo a menor escala, de los pequeños productores y el campesinado de manera general.

Este nuevo enfoque, desde las políticas públicas, dieron paso al reconocimiento de una importante base agropecuaria y forestal, habitualmente minimizada o excluida, e incluyó también otras actividades marginadas como la pesca, la artesanía, la manufactura, e incluso algunos servicios como los turísticos, con notable impacto en el desarrollo de las zonas rurales (MAGAP, 2016).

La visión del Buen Vivir enfocada en el campo diversificó la limitada propuesta de desarrollo sobre la base de la modernización, incorporando diversas estrategias de empleo y financiamiento, así como fuentes de ingresos, ya sea como asalariados o por cuenta propia. Se incluyen además proyecciones de alcance mayor a lo estrictamente económico, como el reconocimiento de derechos libres de discriminación por género, edad o etnia. La propuesta inclusiva de esta norma en particular, y sus alcances, remiten a una visión intercultural, pero también de beneficios económicos para las comunidades, sin coartar sus capacidades, tradiciones y posibilidades de innovación y crecimiento.

Bajo el amparo de la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) se articulan una serie de estrategias que no se limitan al sector, pero que lo impactan directamente. Según (Chiriboga y Wallis 2010, 11), los ejes principales de la política social incluyen:

- a) la protección social, para la reducción de desigualdades económicas, sociales y territoriales, con particular énfasis en grupos de atención prioritaria (infancia, juventud, discapacidad, tercera edad);
- b) la inclusión económica y social para romper los mecanismos de transmisión intergeneracional de pobreza por medio de la capacitación laboral, el acceso al crédito, la asociatividad, y acceso a mercados para pequeños productores;

- c) acceso a activos, al agua, tierra, activos y medios de producción;
- d) la generación de capacidades y oportunidades, bajo un enfoque de derechos, con políticas de universalización de la educación y salud.

Esta propuesta abarcadora, sumó a varias instituciones, desde una visión intersectorial, con el propósito de cambiar no sólo los modos productivos, sino el modo en que se concibe la posibilidad de generar valor agregado a las producciones y dotar de capacidades para la competitividad en las difíciles condiciones del mercado nacional e internacional, marcado especialmente por poco acceso a mecanismos de financiamiento y comercialización para los pequeños productores, y una concentración cada vez más acelerada de la economía, la tecnología y la propiedad de la tierra, los recursos y medios de producción.

Con ese fin, y desde un enfoque de aporte al desarrollo productivo del país, las diferentes normativas y acciones institucionales del sector público, se establecieron a partir de la necesidad de (Chiriboga y Wallis 2010, 12):

- a) cambio en la matriz productiva,
- b) reducción de la heterogeneidad estructural,
- c) democratización y ciudadanización de los recursos,
- d) empleo de calidad,
- e) talento humano,
- f) sistema integral de innovación y emprendimiento,
- g) competitividad y productividad sistémica,
- h) crecimiento verde,
- i) cambio cultural e imagen país y
- j) el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa.

Estos propósitos comienzan a formar parte de políticas no sólo macro, sino sectoriales y transversales, cuya ejecución se realiza a partir de los diferentes programas que forman parte del Consejo Sectorial de la Producción.

La intención de transformar la realidad, los procesos, dinámicas y mecanismos relacionados con la agricultura y el sector agrícola de manera general impactan positivamente en una serie de propuestas y normativas que se generaron en la última década, aunque debe esclarecerse que solo la ley no es suficiente para transformar patrones culturales o de producción arraigados en los modos de vida particulares de cada espacio, en especial las comunidades. Es por ello que resulta tan importante al logro de estos propósitos una adecuada coordinación, así como un enfoque que tome en cuenta:

La construcción de un conjunto entrelazado de políticas que incluya medidas transversales multisectoriales (desarrollo sostenible o territorial, reducción de pobreza) y medidas focalizadas de apoyo a las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) o también no productivas (multifuncionalidad de la agricultura). Esto permitiría responder mejor a las necesidades de los agricultores y agricultoras familiares y a las expectativas de las sociedades donde están integrados. Sin embargo, ese tipo de solución exige una coordinación intersectorial rigurosa en todos los niveles, sin olvidar la escala local (Sabourin et al 2014, 218).

Sólo desde esa perspectiva podría entonces ofrecerse alternativas reales y que permanezcan al paso del tiempo, para superar los problemas que surgen de los modelos de agro negocio, la agroindustria, las dificultades de los sistemas financieros para apoyar a las pequeñas empresas y agricultores individuales y las barreras para lograr la competitividad.

Como se puede ver, en el trayecto ha sido necesario aprender de los errores que han surgido en torno al tema, frenando el desarrollo sostenible<sup>5</sup> en el ámbito social desde el impulso de la agricultura, una actividad que, aunque no es el principal medio del sostenimiento económico del país, constituye en cambio, un factor esencial para su desarrollo integral; del que todavía se necesitan reformas puntuales tendientes a mejorar el proceso.

Asimismo García (2006, 74) señala que:

---

<sup>5</sup> El desarrollo sostenible está orientado a la satisfacción de las necesidades humanas presentes sin comprometer a las generaciones futuras. En segundo lugar, se admite la existencia de límites, con lo cual hay un acercamiento a la línea de pensamiento iniciada por el informe al Club de Roma, pero enseguida se los diferencia entre aquellos que son rígidos (por ejemplo, los que son propios de los ecosistemas), y otros que son flexibles en tanto responden a los propios seres humanos (en el caso de las tecnologías o la organización social) (Gudynas 2011, 29).

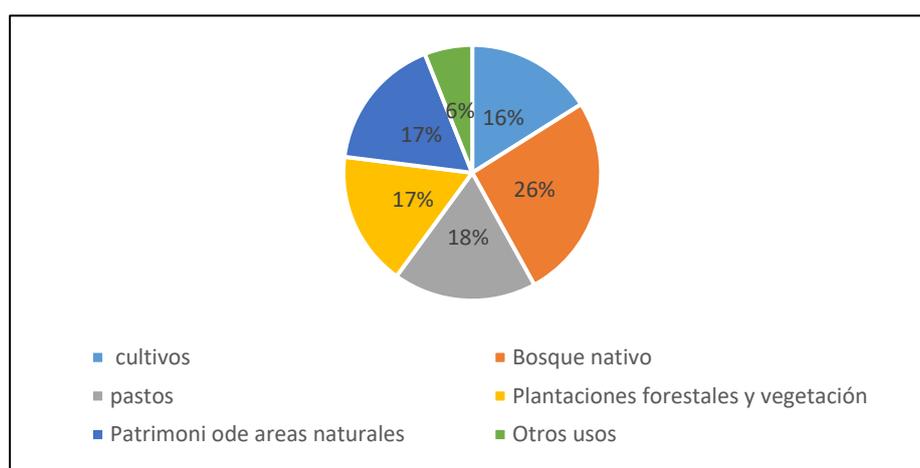
De alguna manera, las reformas agrarias iniciales tuvieron un doble rostro: por un lado, facilitaron la consolidación del capitalismo en el sector agrario ecuatoriano al promover la transformación de las grandes haciendas en grandes unidades de producción capitalistas y, por otro, generaron las condiciones para el acceso a la tierra de un número muy considerable de personas -proceso combinado con la colonización de nuevas tierras- que, no obstante, derivó en la emersión de una enorme bolsa de minifundios.

Se asume que con el proceso de la globalización<sup>6</sup> surgen más riesgos que potencialidades para la agricultura familiar campesina, lo que en efecto, dirige la mirada a reflexionar hasta qué punto las reformas han aportado a reducir la brecha de la pobreza mayoritaria de los agricultores, entendiéndose más bien que éstas han marcado esta ruta.

### 3.1 Uso del suelo agrícola

El (gráfico 2.1), demuestra el uso del suelo por categorías; sus datos provienen del Mapa de cobertura y uso de la tierra del Ecuador continental (2013-2014). Se considera una superficie agropecuaria en uso actual de 13'068.530 ha. La caracterización del uso de suelo de esta superficie es la siguiente: 16% dedicado a cultivos, el 18% destinado a pastos (cultivados y naturales), el 17% plantaciones forestales y vegetación natural, el 26% zonas de bosque nativo con fines de conservación, el 17% es el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, y el restante 6% está dedicado a otros usos no agropecuarios (MAGAP 2016, 225).

Gráfico 2.1. Uso del suelo en Ecuador

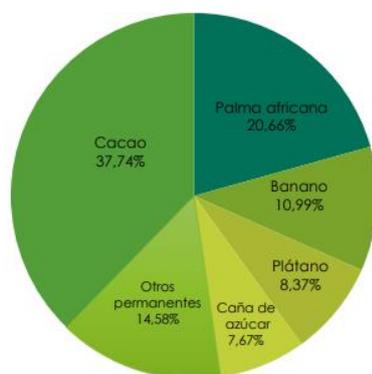


Fuente: Elaborado con datos que provienen de MAGAP 2016

<sup>6</sup> Es un proceso creciente de internacionalización industrial, comercio y de las transacciones transversales, impulsado por el libre flujo de mercancía y capitales (Bodemer 2008, 6).

Por otra parte, se puede apreciar en el (gráfico 2.2), se observa que el producto que más área ocupa es el cacao con 37,74%, constituyendo así uno de los alimentos más importantes para la economía nacional y dinamizador de la economía. El Ecuador es el cuarto exportador mundial de cacao en grano y lidera la producción de la variedad de cacao fino de aroma con una participación del 63% a nivel mundial, seguidamente se observa la palma africana con el 20,66% de área cultiva. No obstante, los productos que provienen de la agricultura familiar campesina no se reporta, puesto que aun las estimaciones estadísticas se encuentran en construcción.

Gráfico 2.2. Área de cultivos en Ecuador durante el año 2017.



Fuente: INEC (2017)

### 3.2 Problemas estructurales de la política

El desarrollo productivo del país ya sea en el ámbito rural como en el urbano, ha tenido marcadas diferencias, entendiéndose que en los albores de los años ochenta, el creciente proceso de urbanización que vivió el país producto de la modernización del sistema capitalista que, se aceleró con la producción y exportación del llamado “oro negro”; evidenció un desarrollo urbano, pero de manera desigual.

A decir de Carpio et al. (1987, 17) “este proceso de cambio se caracteriza por su alta dinámica y la existencia de múltiples conflictos y problemas deducidos, de alguna manera, del tipo de desarrollo capitalista<sup>7</sup>, desigual y combinado, que se profundiza en el conjunto de la sociedad

<sup>7</sup> La característica esencial del capitalismo es la motivación para obtener utilidades. Como dijo Adam Smith, el filósofo del siglo XVIII padre de la economía moderna, “No es de la benevolencia del carnicero, cervecero o panadero de donde obtendremos nuestra cena, sino de su preocupación por sus propios intereses”. En una transacción de intercambio voluntario, ambas partes tienen su propio interés en los resultados, pero ninguna

nacional”; por tal razón por un lado la voluntad política, a través del Gobierno municipal, asume un rol esencial en el desarrollo urbano de una ciudad y, por otro, su gestión se respalda con el apoyo que desde el Gobierno central se dé con la asignación de recursos económicos.

Lamentablemente las ciudades más desarrolladas en el ámbito urbano han sido aquellas que dinamizan la economía a gran escala, tales como Guayaquil, o aquellas en las que ya ha existido un evidente apoyo desde el Gobierno central; por tal razón, poblaciones pequeñas como las rurales en las que todavía no existe un despunte económico, al menos no tan evidente, son relegadas a segundo plano.

Según las cifras oficiales del INEC (2016) en Ecuador, la población total oficial del país es 17'260.210 distribuidos en 24 provincias y alrededor de 1.500 parroquias tanto rurales como urbanas. Las características particulares de las zonas rurales se centran en ubicarlas en las periferias de la ciudad principal y viven principalmente de las labores agropecuarias, agroindustriales, extractivas, de silvicultura y de conservación ambiental.

De lo expuesto, se puede decir que las políticas implementadas en el sector rural donde versa mayoritariamente la actividad agrícola, no han tenido los efectos deseados, entendiéndose que, desde la promoción de la primera ley de Reforma Agraria en el año 1964.

La fisonomía del Ecuador y su realidad interna cambiaron sustancialmente. Desde el fin del período bananero hasta el auge petrolero, el país pasó de mayoritariamente rural a mayoritariamente urbano. Se transformó paulatinamente y la reforma agraria al igual que la colonización fue parte de esa modificación. No la provocaron, pero sí la acompañaron (Pierre 2001, 38).

Lo que en efecto, conllevó a centrar la atención en el desarrollo urbano más que en el rural del que hace mucho tiempo ha seguido estancada; esta afirmación se corrobora con lo que García (2006, 74) menciona: desde mediados de los años sesenta del siglo XX hasta la actualidad, las estructuras agrarias han sufrido el impacto de la intervención estatal mediante sendas leyes que promovían reformas agrarias en 1964 (Ley de Reforma Agraria y de Colonización) y en 1973 (Ley de Reforma Agraria), y de la importante modificación de la política agraria de

---

puede obtener lo que quiere sin tener en cuenta lo que quiere la otra. Es este autointerés racional lo que puede llevar a la prosperidad económica (Sarwat Jahan y Ahmed Saber Mahmud, 2015: 1).

estructuras producida durante los años noventa, al albor de la implementación de las políticas neoliberales en este campo (Ley de Desarrollo Agrario de 1994).

Por consiguiente, la reforma agraria en el Ecuador se ha consolidado en aportar para el fortalecimiento de las grandes haciendas como medios principales de producción; por lo tanto, los pequeños productores de la agricultura familiar campesina aún no encuentran un espacio significativo, para poder competir con sus productos agrícolas en el mercado.

Además, el modelo de producción capitalista tiene una estrecha relación con la modernización productiva. Al respecto, Albornoz (2016, 7) señala que:

Se privilegia la figura del empresario capitalista como agente de la modernización del agro y la propiedad privada como el centro de la ley. En referencia al agricultor campesino, proyecta un paquete de asistencia social para su desarrollo que no incluye la redistribución agraria como tema. El Estado debe apoyar este modelo a través de estímulos, infraestructura y demás recursos para mejorar su competitividad.

El planteamiento expuesto contradice con lo mencionado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021 Toda Una Vida, cuyo primer objetivo señala como punto central garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Esto significa, para el área de la agricultura y en cuyo numeral 1,9 señala que se debe “Garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo, fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado, en todos sus niveles, en la construcción del hábitat” (Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021) y que en la práctica, todavía existe una marcada diferencia del uso equitativo del suelo y los medios para producir; donde “según el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017 las condiciones de la pobreza en el campo ecuatoriano han empeorado, hasta incrementarse en cinco puntos porcentuales” (RIMISP, 2018); es decir, en un 43%.

### **3.3. Contribución del sector de agricultura a la producción nacional**

Para inicios del siglo XXI, según datos del Censo Nacional Agropecuario (2007), más del 70 por ciento de las unidades productivas del sector corresponden a agricultura familiar, y acumulan en su poder más de la mitad de las tierras cultivables (productivas) del país, en su mayoría, dedicadas a la agricultura de subsistencia (88%). En esa lógica de clasificación, las unidades productivas concebidas como AFC en el país tienen una extensión que va desde 1

hasta 10 hectáreas, un tercio menos que el promedio de las unidades productivas de otro tipo, que se encuentran en las 14 hectáreas aproximadamente, hasta llegar algunas (en los modelos patronales, empresariales y de agroindustria) a superar el centenar de hectáreas de extensión.

De la misma forma, en el año el 2017 representó un rubro positivo la exportación no petrolera incrementó en 7.7% (USD 872.7 millones), destacándose el crecimiento en los siguientes productos: banano y plátano (11.0%); camarón (17.7%); y las no tradicionales (4.2%)” (Banco Central del Ecuador 2017).

Además, según datos del Banco Central del Ecuador, los productos de exportación que provienen de la agricultura son banano y plátano, café y elaborados, camarón, cacao y elaborados; y atún y pescados. Los datos desagregados desde el año 2007 hasta el año 2018 se observa en la tabla (2.1), prácticamente los volúmenes de todos los productos va en crecimiento, por ejemplo el banano el año 2007 se exporta un total de 5.597.656 de kilogramos, mientras que el año 2018 este incrementa a 7.677.955 de kilogramos; de la misma forma se observa en los otros productos el crecimiento en cada año.

Tabla 2.1 Exportaciones de productos agrícolas en kilogramos

Año	Total	Banano y plátano	Café y elaborados	Camarón	Cacao y elaborados	Atún y pescado
2007	5.597.656	5.288.236	30.046	127.704	94.849	56.822
2008	5.684.705	5.360.007	26.909	129.938	106.507	61.344
2009	6.132.427	5.728.298	41.045	136.295	143.980	82.809
2010	5.567.825	5.156.070	38.536	151.336	133.523	88.361
2011	6.165.836	5.667.958	55.806	187.391	182.194	72.486
2012	5.716.384	5.198.010	51.715	208.813	172.731	85.114
2013	5.982.787	5.444.859	36.523	223.156	199.637	78.611
2014	6.593.886	5.947.993	31.641	296.760	223.341	94.151
2015	6.961.459	6.267.766	24.097	341.825	257.704	70.067
2016	6.883.370	6.166.463	24.706	370.779	253.059	68.363
2017	7.411.120	6.573.249	19.373	437.983	307.513	73.003
2018	7.677.955	6.761.470	13.988	506.116	318.753	77.628

Fuente: Elaborado con datos de boletines 40 y 41 de Banco Central del Ecuador.

En la actividad láctea, aproximadamente se dedican 3,5 millones de hectáreas a la producción de leche; la mayor concentración está en la Sierra (75%), la Amazonía (11%) y la diferencia (14%) en el resto del país. En la Sierra, la leche es el único producto de venta estable para el

productor de la agricultura familiar campesina, aunque en las zonas altas no existen muchas opciones de siembra; entonces, los ingresos por la venta de la leche se obtiene cada 15 días (Grijalba 2011, 66).

Se evidencia así que la producción de leche ha aumentado considerablemente desde el año 2008, pero especialmente en los sectores cercanos a las grandes ciudades. El problema surge en poblaciones pequeñas que la producción del producto y mantenimiento del ganado no reúne las condiciones sanitarias necesarias para evitar el apareamiento de enfermedades, especialmente en la costa, aquellas como la fiebre aftosa, que ha afectado durante mucho tiempo a América del Sur.

La calidad del producto deviene además en la producción de leche tratada y de sus derivados, caso contrario podría causar enfermedades como tifoidea, envenenamiento por estafilococos, brucelosis; entre otros; por lo que las autoridades de salud previenen en la importancia de consumir el producto en óptimas condiciones por lo que en poblaciones altamente productoras de leche, deben estar a la par de las industrias que producen a gran escala, siguiendo las normas establecidas para el consumo humano. Como se puede apreciar, la actividad agropecuaria, que abarca tanto la agricultura como la pecuaria; constituye una importante fuente de ingreso económico especialmente para las poblaciones rurales que subsisten de lo que la naturaleza produce.

Ahora bien, con la liberalización de los mercados, la implantación del modelo neoliberal fue uno de los mayores problemas para las economías regionales, y en particular la agricultura. El conjunto de naciones andinas, y Ecuador en particular, no escapa de esta circunstancia, aunque en el caso específico de este país debe mencionarse que los grandes grupos de poder no lograron implantar a fondo este modelo, en gran medida debido a las movilizaciones, que limitaron algunas medidas de ajuste que pretendieron implantarse.

El sector de la agricultura es uno de los que no ha caído totalmente en la lógica de la acumulación transnacional de gran escala. De ese modo, un país territorialmente pequeño pero con la mayor biodiversidad del planeta, poseedor de algunos de los suelos más fértiles de la tierra, de una inmensa riqueza natural, y ligado a las tradiciones milenarias de cultivos como el maíz, la papa y el arroz, mantiene aún espacios económicos orientados a la necesidad

nacional; una economía agrícola que le permite autoabastecerse de alimentos estratégicos, exportar varios de estos y sostener hasta ahora su soberanía alimentaria (Breilh 2007, 92).

Pero eso no ha sido siempre el escenario de la cuestión agraria en el país, ya que ha tenido diferentes momentos que han marcado el desarrollo de la agricultura y las políticas que la han regido.

El sector industrial por lo que la mirada se ha dirigido al cambio de la matriz productiva con el acceso más igualitario a productos de mejor calidad, donde la producción lechera es uno de los sectores más importantes en cuanto a la generación de empleo en el sector agrícola y en la economía del Ecuador, especialmente en la región andina que ha dado un ingreso relativamente seguro y creciente en las últimas épocas a los pequeños productores.

Relacionada a la actividad agropecuaria también está la industria textil que data de la época colonial, cuando la lana de la oveja era usada en los obrajes donde se fabricaban tejidos, y que a inicios del siglo XX con la introducción del algodón esta fibra permitirá producir productos de todo tipo; además del poliéster, nylon lana y ceda siendo con el tiempo Pichincha, Imbabura, Tungurahua, Guayas y Azuay las provincias con mayor número de fábricas dedicadas a esta labor despuntándose las exportaciones en la década de los 90, pero que desde el periodo 2000 a 2008 ha significado un déficit en este campo (MAGAP 2016).

Actualmente la competencia desleal, así como la falta de acuerdos internacionales que faciliten la exportación y las importaciones asiáticas de productos de bajo costo; son algunas de las cargas que lleva la industria textil del Ecuador, que hoy lucha por sobrevivir en un mercado globalizado.

A ello se suma, la falta de innovación en diseños y mejoras tecnológicas que ubican al Ecuador en una situación con exigencias mayores de satisfacer la demanda internacional hacia países como Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Perú, entre otros; que son los principales destinos de exportación del sector textil y confección provenientes principalmente de las provincias de Imbabura, que representa la mayor productora textilera, además de Chimborazo, Azuay, Carchi y Tungurahua que elaboran materiales de alta calidad.

Este panorama contrasta, sin embargo, con la distribución de las empresas agroindustriales del país. De acuerdo con datos del Censo Económico del 2010, más de la mitad se ubica en la provincia Guayas (región Costa), el 30 por ciento en Pichincha (región Sierra), el cuatro por ciento en el Oro y el 14 por ciento en el resto de las provincias. La mayor parte de estas empresas se dedica a la elaboración de productos alimenticios, cerca de un 25 por ciento a la producción no alimentaria, y el resto a la producción de otros tipos de bienes agrícolas e industriales (Rhon 2015, 119).

Esta situación pone en perspectiva el hecho de que a pesar de la amplitud de tierras que ocupan las formas asociativas de producción comprendidas en el concepto de agricultura familiar, el grueso de la actividad económica y comercial está en manos de la agroindustria, con modelos patronales y empresariales, lo que implica mayor concentración de producción y riquezas, aun cuando la mayor fuerza de trabajo aún se encuentra en la agricultura familiar campesina.

El campo de la agricultura ha significado para el Ecuador una de las actividades más importantes para la dinamización de la economía, así como también por su relevancia en el ámbito social, en tanto ha constituido un medio generador de empleo. Según datos de (ENEMDU, 2018) en el año 2018, el sector de la agricultura genera el 29,4% de empleo, seguido de las actividades comerciales que representa el 18%. Además, la agricultura es una fuente importante de empleo para el sector rural, ya que más de dos tercios de la población económicamente activa rural trabajan en el sector (Egas et al. 2018, 5).

#### **4. Instrumentos de la política pública de agricultura**

Un análisis de la realidad del sector de la agricultura, articulado con las actuales políticas públicas impone la necesidad de revisar cómo se interrelacionan en el escenario nacional diversos actores relevantes que inciden directamente en el sector: desde los fenómenos a escala global, hasta la diversidad de modelos productivos y de comercialización que tienen lugar a nivel regional, nacional o local.

Un primer elemento con repercusión directa en estos cambios tiene que ver con una cuestión mencionada anteriormente en este texto, y se refiere a cómo fueron cambiando los espacios dedicados a las actividades del sector, con incremento en el número de las unidades

productivas entre 5 y 50 hectáreas, así como las que ocupan entre 50 y 500, a la vez que se reducen aquellas que ocupan grandes extensiones de tierra (más de 500 hectáreas).

También la cuestión de los precios agrícolas, que pueden verse en situaciones como esta, y muchas otras, es una de las más sensibles, y también, de las más ausentes de los mecanismos normativos de la agricultura en el país. Ajustarse a los cambios y consecuencias de los mercados internacionales está al alcance de unos pocos: grandes empresas agroindustriales, que posicionan sus productos en ese mismo mercado, en detrimento de los pequeños productores locales.

A su vez, a esta problemática se suma la valorización de la fuerza de trabajo. La flexibilidad y adaptabilidad de la agricultura familiar campesina y su capacidad de resistencia frente a condiciones adversas ha sido uno de los elementos más señalados a lo largo del debate sobre la cuestión agraria; aunque el campesino se ve impedido cada vez más a producir mayores excedentes para el mercado, a fin de cubrir la reproducción de su propia unidad de trabajo, proceso que se vuelve tendencialmente más complejo a medida que la competencia capitalista tiende a disminuir la mano de obra de trabajo necesario para la producción agrícola. Es así que la venta de la fuerza de trabajo, se ha convertido en uno de los elementos de la reproducción de las economías campesinas, ya no se trata de un proceso marginal, esporádico, sino que atraviesa toda la lógica de producción y reproducción campesinas (Rhon 2015, 117).

Esta circunstancia trae aparejado uno de los mayores problemas en el sector rural: la flexibilización laboral y la precarización que trae aparejada. A pesar de un posicionamiento de las políticas públicas más cercano al reconocimiento de esta situación, las acciones específicas para limitarla aún no se encuentran con claridad en las normativas y reglamentos de ejecución.

Es necesario reflexionar entonces, cuáles son las posibilidades de los productores de la agricultura familiar campesina, ante una realidad que resulta desfavorable: con escasos mecanismos de financiamiento, tierras con altos niveles de explotación e incluso erosionadas, con fuerza de trabajo limitada, sin infraestructura, tecnología o asesoramiento, y bajos niveles de educación. Peor aún, con una normativa generalista, propositiva, pero limitada en los modos de llevar a la práctica nuevos modelos que rompan con procesos que marcan las dinámicas globales de intercambio de la producción y los servicios, incluyendo los agrícolas.

Además, las políticas públicas en agricultura deben articular lo que está sucediendo en el mundo y la región con las necesidades nacionales, y favorecer las condiciones para la reproducción de un campesinado fuerte. De acuerdo con Rhon (2015, 118), se debería:

(...) ampliar el acceso a servicios financieros, promover la innovación y el acceso a tecnología, ampliar el acceso a mercados y establecer cadenas de valor eficientes, mejorar la competitividad de los pequeños agricultores, infraestructura comunicacional (TIC's), acceso a riego, generar una economía rural dinámica (...). Obviamente resolver las relaciones campo-ciudad en términos de mercado y políticos, es esencial.

De manera general, la trayectoria del sector agrícola, se ha visto marcada por cuestiones como el empuje del neoliberalismo (que desde los años 80 se implementó en la región) y sus consecuencias en el espacio rural, así como por cambios sociopolíticos que han definido la ruta de la mayoría de sus procesos y dinámicas. A estas cuestiones más amplias, de acuerdo a García (2006, 70) deben sumarse:

- a) la consolidación de estructuras que siguen siendo muy desequilibradas social y territorialmente,
- b) una ralentización del crecimiento de la frontera agrícola, aumento de las tierras dedicadas a pastos, reorientación de las tierras cultivadas en beneficio especialmente de ítems exportadores o de demanda masiva urbana, y un incremento considerable de la actividad ganadera,
- c) una notable alza de la producción física junto a un significativo decrecimiento de los precios percibidos por los agricultores en términos reales, y
- d) una notable expansión de las exportaciones agrícolas, lo que provoca una sensible disminución de los precios unitarios de los bienes agroalimentarios vendidos al exterior.

No obstante, de acuerdo a Chiriboga y Wallis (2010, 13) “en la política actual del Ministerio de Agricultura y Ganadería, existe una clara preferencia por los pequeños productores. (...) Un tema clave al que le está dando prioridad, es el acceso a activos productivos, incluyendo tierra, agua y crédito, conforme el principio Constitucional del Art. 282, que establece un fondo nacional de tierra establecido por ley para regular el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. ”. Y no sólo desde la normativa más general o desde la perspectiva

institucional más directamente vinculada se puede observar una implicación directa en el tema, sino también a partir de las propuestas que articulan la base jurídica con la gestión de las instituciones cuya gestión impacta particularmente en el sector.

Otro de los programas gubernamentales orientados al sector campesino e indígena es el proyecto de titularización de las tierras, inicialmente fue realizado por el Instituto Ecuatoriano de Desarrollo Agrario (INDA), enfocado a legalizar y realizar los títulos de propiedad a familias con poca o ninguna superficie destinada a la labor agrícola. Para el período enero 2010 a 31 de diciembre de 2013, el Programa de titularización de tierras de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria contaba con 73'855.772 dólares (Tuaza 2011, 139). Los resultados de este programa son satisfactorios, puesto que los beneficiarios lograron obtener sus títulos de propiedad situación que no lo tenían desde hace muchos años.

De la misma forma, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, priorizó a grupos vulnerables y habitualmente excluidos de los modos de producción, como “a mujeres jefas de hogar, beneficiarios del bono de desarrollo humano, y a organizaciones de pueblos y nacionalidades. Para reducir la inequidad en el país de una manera medible, por medio de la redistribución de activos productivos, el plan tierra buscaba reducir el índice de GINI de 0.81 a 0.70 entregando 2 millones 500 mil hectáreas” (Chiriboga y Wallis 2010, 14).

A partir de la base jurídica establecida por la Constitución (2008) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009), como marcos normativos genéricos, se establecen una serie de principios esenciales desde los cuales se articulan otras políticas públicas. Por lo tanto, surge conceptos como soberanía alimentaria, economía popular y solidaria y el buen vivir rural, incluidos en esas normas, configuran un espacio para la inclusión y reconocimiento del desarrollo en el campo de manera general, desde la agricultura familiar campesina y la producción agroecológica.

Estas premisas sirvieron como ejes transversales para la propuesta e implementación de normas específicas, en relación con diferentes instituciones, algunas con mejores resultados que otras, pues no debe obviarse que la complejidad de la realidad supera los propósitos de cualquier marco jurídico, por progresista que este resulte.

De la misma forma la Ley de Economía Popular y Solidaria, plantea un sistema de apoyo a la pequeña empresa, por ejemplo Art. 73, se refiere a las Unidades Económicas Populares, y considera que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción y comercialización. En este sentido, esta ley facilita los mecanismos para que las organizaciones que se dedican a realizar actividades asociativas de producción y comercialización de productos agrícolas, tengan la posibilidad de ser beneficiarios por las instituciones del sistema financiero.

Siguiendo la lógica de revisión de las propuestas enfocadas en la política pública con incidencia en la agricultura, se revisa otras normativas, como por ejemplo el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esta norma, que suele asociarse particularmente a la división político-administrativa, tiene un impacto importante en los problemas del campo, pues otorga autonomía, a través de procesos de descentralización territorial, lo que promueve la transferencia de poder, y también recursos financieros, así como la formación de capacidades a partir de las necesidades locales. De esta manera se apoya también el propósito de depositar competencias en las juntas parroquiales, más cercanas a las necesidades específicas de las comunidades y sus modos de vida.

Otro instrumento de política relevante para la agricultura y lo rural, es el Código Orgánico de la Producción, que sustituyó una normativa de fomento industrial que estaba vigente desde 1957, con la postura tradicional y de invisibilización para el campo. Sus fines son la transformación de la matriz productiva, la democratización y acceso a los factores de producción, el fomento a la producción nacional, la generación de empleo de calidad, e impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico. Incluye incentivos tributarios y exoneración del pago de impuesto a la renta por 5 años a sectores priorizados fuera de Quito, Guayaquil y Cuenca y a inversiones en las denominadas zonas especiales de desarrollo económico. Además, da prioridad a las PYMES y a la producción limpia (Chiriboga y Wallis 2010, 15).

Articulado con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), este favorece particularmente el impulso a las labores agrícolas en las pequeñas empresas o formas asociativas en el espacio rural, pues transfiere a los territorios la responsabilidad de velar y ofrecer las condiciones y recursos, en el marco de

la economía popular y solidaria y garantizar los procesos productivos. La particularidad de este enfoque radica en que la normativa jurídica establecida con esos fines incluye necesidades como la asistencia técnica, apoyo en los procesos de producción y comercialización de alimentos, creación y fortalecimiento de cadenas productivas con un enfoque de derechos y respeto a la diversidad, acceso a servicios financieros y tecnología, creación de infraestructura adecuada para la conservación de alimentos y la producción, así como el apoyo a emprendimientos respetuosos de las tradiciones y el medio ambiente.

Igualmente, otra de las herramientas de la política pública de agricultura que tiene impacto en el contexto agrícola ecuatoriano es la Ley de Soberanía Alimentaria, porque pone el foco de la política pública en una visión que privilegia los modos de producción familiar y campesino, sobre los tradicionales modelos de explotación intensiva de la tierra y la mano de obra barata.

En la medida que comenzó la aplicación paulatina de las diferentes herramientas, derivadas de la Constitución del año 2008, para el incentivo a la agricultura familiar Campesina y la búsqueda de alternativas al modelo de agro negocio, las circunstancias del panorama nacional comenzaron a cambiar. En ocasiones de forma acelerada o con más pausas, apegados al cuerpo de la normativa o los patrones tradicionales de producción y/o comercialización. La visibilidad de las diferentes concepciones teóricas y prácticas resultó más notable y aparecen alternativas, locales o regionales, que intentan posicionar modos diversos de asociativismo.

De la misma forma el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), promueve el uso de sello de la Agricultura Familiar Campesina, con el propósito de reconocer el origen de los productos agrícolas esencialmente, y visibilizar, con énfasis, la procedencia de estas producciones de formas organizativas familiares. Este hecho es clara evidencia de la creciente importancia que se le concede a estas formas asociativas para la producción en el ámbito agrícola.

El planteamiento de la agricultura familiar campesina, desde la perspectiva de la ley, se plantea esencialmente desde la concepción de la agricultura de subsistencia y el trabajo familiar, que a partir de su autogestión son capaces de manejar el ciclo de la producción agrícola. Un análisis de este sector y las políticas públicas que lo regulan, debe tomar en cuenta, sin duda, el artículo 281 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del

Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente” (Constitución de la República del Ecuador 2008).

En ese sentido, en mayor o menor medida, comienza a verse algunos cambios, no sólo en la estructura y distribución institucional de entidades como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, sino de la transformación de escenarios en todo el país, con el fin de impulsar la agricultura familiar y ampliar las posibilidades de implementación a pesar de la expansión del modelo agroindustrial.

Las medidas (leyes, decretos y políticas públicas de manera general) promulgadas a partir de la Constitución de 2008 abarcan una serie de cuestiones diversas, aunque “en el contexto en el cual fueron construidas no incluyeron la agricultura familiar” (Dávalos 2015, 21).

Algunas de ellas, aunque se refieren a este contexto, no incluyen esta conceptualización de manera expresa. Ese es el caso de la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA 2010), que se refiere al sector a partir de los pequeños productores rurales que se desempeñan en el ámbito agropecuario. De acuerdo con (Dávalos 2015, 23), esta legislación, entre otras cuestiones que inciden en el manejo y proyección de la agricultura familiar se encuentran:

Art. 13. Fomento a la micro, pequeña y mediana producción. Para fomentar a los microempresarios, microempresa o micro, pequeña y mediana producción agroalimentaria, de acuerdo con los derechos de la naturaleza; y el Art. 15. Fomento a la producción agroindustrial rural asociativa. El Estado fomentará las agroindustrias de los pequeños y medianos productores organizados en forma asociativa.

Las formas asociativas de los pequeños productores en el espacio rural están reguladas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, aunque no incluye una referencia implícita a la agricultura familiar, sin embargo, establece principios sobre los cuales se enfoca y concibe esta actividad, la centralidad del ser humano como beneficiario de cualquier actividad comercial, económica y/o productiva. En ese sentido, pone el énfasis en mecanismos administrativos basados en la solidaridad, la satisfacción de necesidades, el cooperativismo, el respeto a la naturaleza, el buen vivir y la búsqueda del bien común por encima de la

explotación de los recursos humanos y naturales, el comercio justo, así como la responsabilidad social y ambiental, que privilegia el respeto a las diferencias sin discriminación.

En esa misma línea se encuentra el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), en el cual se referencian una serie de condicionamientos, a todos los niveles (gubernamentales, inversión, instituciones, sector privado, etc.), para garantizar condiciones justas y equitativas para la producción y el comercio.

Otra de las regulaciones de mayor trascendencia durante los últimos años, es el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, propone medidas directas para el sector, al establecer un objetivo específico para la agricultura familiar, el cual se refiere a la transformación de la matriz productiva, con incidencia directa en la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva, que unida a la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza, han impactado notablemente en los modos productivos e impulso al desarrollo en el sector agrícola familiar. De la misma manera, el COOTAD (de la cual se realizó un análisis previo en este texto), es otro instrumento cuya implementación impulsa la producción agropecuaria en las zonas rurales.

Es así como la Red Ecuatoriana de Agroecología (REAF), establecido en Ecuador a partir del año 2014, considerado el Año Internacional de la Agricultura familiar por la FAO, tiene entre sus misiones: “ apoyar para la construcción de políticas públicas diferenciadas para repotenciar a la agricultura familiar campesina y comunitaria (AFCC), y se establecen las siguientes líneas de acción: a) modelo agrario de la AFCC, b) jóvenes, c) género generacional, d) comercialización y mercadeo, e) riesgo y cambio climático y f) tierra” (Dávalos 2015, 26).

Al MAG le corresponde alinear la normativa y velar por el cumplimiento y las posibilidades del desarrollo productivo en el país, como entidad rectora a nivel nacional de las políticas públicas para el sector agropecuario. De acuerdo con Dávalos (2015, 26), este Ministerio ha impactado positivamente en la visibilidad de la agricultura familiar, a través del desarrollo e implementación del conjunto de normativas que permiten este propósito, aun cuando puedan haber sido delineadas desde otras instancias gubernamentales: “el MAG, ha impulsado el desarrollo de pequeños productores a través de un programa de asistencia técnica y transferencia de tecnología denominado Escuelas de la Revolución Agraria (ERA). Estas

fueron implementadas en territorios rurales por medio de las organizaciones de productores y de agricultores familiares, cuyos objetivos estaban enmarcados en mejorar la productividad en el agro, reducir los costos de producción, promover una producción más limpia, mejorar las condiciones de vida de las familias y la conservación del ambiente dentro de sistemas de producción sostenibles. Esta intervención por parte del MAG constituyó la puerta de entrada hacia el tema de AFC en el Ecuador”.

Este escenario, que contempla no sólo la situación de la actividad agropecuaria, sino esencialmente los modos en que se ha enfocado y las políticas públicas establecidas para su implementación en beneficio de los pequeños productores, permite configurar con claridad la articulación entre los diversos actores, procesos y mecanismos que se articulan para definir la agricultura familiar campesina en Ecuador.

### **5. La modernización y la globalización en el sector agropecuario**

La agricultura ha sido por muchos años, una de las principales actividades económicas, productivas y comerciales en América Latina, realidad de la cual no escapan los diferentes países, con sus particularidades. En ese sentido, debe adoptarse un enfoque crítico, que cuestione la visión centralista de la modernización como panacea para la situación del sector agrario, que tuvo su momento cumbre en las décadas del 80 y 90 del pasado siglo, y cuyo impacto en las políticas públicas se tradujo en una ausencia de la diversidad de contextos locales y regionales. Esta mirada clave en la penetración del modelo neoliberal, se tradujo en una uniformidad que obvió las condiciones específicas y los modos de vida y producción de las comunidades al interior de los países, y significó además un proceso violento e intensivo de concentración de la riqueza, a pesar de las acciones descentralizadoras sobre la propiedad de la tierra que sucedieron de manera diferente en la región, con diferentes resultados.

El impacto de esta lógica global no es ajeno a la realidad de Ecuador, donde comienzan a reflejarse esas prácticas a través del abandono paulatino de cultivos tradicionales, reemplazando por otros de mayor interés para los mercados internacionales.

En el período comprendido entre los años 1980 y 2005 resultan notables una serie de hechos que establecen, a grandes rasgos, la trayectoria del sector agrícola en el país, y cuya incidencia permite configurar con claridad el panorama a lo largo de estas décadas. Desde esta perspectiva, de acuerdo con García (2006, 85), lo primero a tomar en cuenta es la organización de las estructuras, que muestran un desequilibrio, tanto social como a nivel

territorial, aun cuando es creciente la migración del campo a la ciudad, la población agraria no deja crecer.

En ese orden, le sigue una desaceleración de la frontera agrícola, pues la disminución de cultivos tradicionales ha sido sustituida por un incremento de las áreas cultivables dedicadas a los pastos, productos exportables o determinados por la demanda de las grandes concentraciones urbanas, a la par de un aumento de la ganadería. Estos fenómenos, de conjunto, impactan negativamente en el desarrollo de la actividad agrícola, en esencia de aquellos productos tradicionales que han formado parte de los modos de vida y relacionamiento en el campo ecuatoriano.

Otra cuestión importante, resalta el incremento de la producción de bienes, que se refleja en la disminución de los precios, y, por tanto, de los ingresos de los productores de la agricultura familiar campesina. Esto impacta también en una reducción de sus posibilidades de competir en un mercado dominado por la agroindustria, las empresas patronales y los vaivenes internacionales.

De la misma manera también se encuentra asociado a este escenario lo planteado por García (2006, 85), quien destaca la expansión de las exportaciones agrícolas, concentradas esencialmente en productos como frutas y flores, aparejado a la baja generalizada de los bienes del sector agroalimentario que se comercializan en el mercado mundial.

Uno de los ejemplos más recurrentes para explicar esta situación y su impacto (empleado también con antelación en este texto), es el de la floricultura, que en las últimas dos décadas experimentó un crecimiento exponencial, sobre la base de estas demandas de la globalización y el modelo neoliberal. Mientras en Cayambe o Tabacundo se emplean extensiones de tierra para este cultivo, y la mano de obra local barata, no es allí donde se decide qué sembrar, cuándo, dónde obtener los insumos a quién vender, sino que estas decisiones se toman a partir de criterios de precios en el mercado internacional, la gestión tecnológica en los grandes centros de poder, la investigación, la biogenética o el empleo de productos químicos para fertilización o preservación. “Las tecnologías y lógicas de las multinacionales de agroquímicos, así como de los productores de variedades, determinan los ritmos y características del proceso productivo, así como de las finanzas de la empresa” (Breilh 2007, 94).

Estas condiciones, que marcan el escenario internacional, delimitan y caracterizan también el contexto ecuatoriano, signado sin dudas por la era de la globalización. A este panorama global debe sumarse además un período de profunda inestabilidad económica y especialmente política en el país, lo que favoreció la casi inexistencia de políticas públicas en agricultura y el abandono del sector. “(...) todo ello coadyuva a que la pobreza mayoritaria de los agricultores y del conjunto de moradores rurales sigan siendo la principal consecuencia del modelo agrario ecuatoriano, en cierta forma se convierte en un elemento consustancial al mismo” (García 2006, 86).

Las cuestiones asociadas con la globalización y el modelo neoliberal, planteado a partir de la modernización como respuesta a los problemas del campo, agudiza la situación de precariedad ya existente y favorece la reorientación de cultivos, que tanto daño ha hecho al medio ambiente y el desarrollo de las comunidades, no sólo en la limitación de acceso a los medios de producción y por tanto de subsistencia, sino a la suma de una incertidumbre sobre el futuro de familias enteras, que en ocasiones se vieron desplazadas hacia las zonas urbanas, con el consiguiente ciclo de pobreza y exclusión que ello ha significado.

La suma de estas circunstancias favorece la desestructuración del sector, y agudiza las precarias condiciones de vida para los agricultores y pequeñas empresas agrícolas. Este panorama es el reto principal al que se enfrenta la concepción de políticas públicas, que a criterio de García (2006, 87), señala tres ejes de actuación:

El primero de ellos enmarcado en la necesidad de establecer una normativa para el sector agrario en Ecuador, planteada de manera consensuada y aplicada de forma democrática, que incluya entre otras cuestiones, acciones puntuales para lidiar con el desequilibrio de las estructuras y los modos de producción en el ámbito agrícola, acceso a los medios de producción, redistribución de los beneficios, control de precios y calidad de los productos, mecanismos para promover las diferentes formas de asociatividad y recursos que sirvan de sustento a la labor productiva y de comercialización de los productores.

La segunda cuestión a tomar en cuenta a la hora de concebir las políticas públicas en agricultura familiar, es la necesidad de promover espacios de integración regional que trascienda el ámbito comercial, e incluya el establecimiento de acuerdos económicos y políticos que priorice el rol esencial del sector agrícola a todos los niveles.

Como último eje García (2006, 87) define la importancia de “articular una política de planificación y ordenación territorial en el Ecuador, que fije como objetivos prioritarios la vertebración espacial del país, la disminución de los desequilibrios socioeconómicos e infraestructurales de los distintos territorios y el aumento generalizado de los niveles de bienestar social”. En ese sentido, debe pensarse, dentro de la generalidad de una normativa que regule e impulse la agricultura, una política específica que priorice el ámbito rural a través de iniciativas sustentables que potencien las posibilidades de desarrollo.

Los tres elementos mencionados anteriormente son esenciales para la implementación de las políticas públicas que orienten a fomentar las actividades agrarias provenientes de la agricultura familiar campesina, tanto las normas como los espacios de integración comercial pueden considerarse como uno de los riesgos para fomentar la actividad agropecuaria, pero también se los puede considerar como retos de la globalización.

### **La modernización del sector agropecuario y sus consecuencias**

El Ecuador es uno de los países latinoamericanos que se ha visto afectados por el abandono del agro. Esto se debe a la falta de servicios básicos, deficientes ingresos que promuevan la actividad agrícola; así como la reducida o escasa inversión en dotación tecnológica que faciliten las labores agrícolas y generen mayor producción y de calidad. Esto sucede a pesar que el desarrollo del sector agrario es de gran importancia, puesto que existe la necesidad de garantizar la alimentación de todos los habitantes y asegurar el ingreso de divisas para invertir en el bienestar social y el desarrollo del país, como lo refiere (ISO FOCUS 2017, 3).

Lo expuesto infiere la necesidad de señalar que los fines que el derecho Agrario tiene que ver con “la regulación racional de las relaciones agrarias; aplicación de tecnología moderna en el agro, políticas económicas y jurídicas que propendan al desarrollo del sector agrario y pecuario, el incremento del bienestar de la sociedad, el ingreso de riqueza al país para el alcance de todos, protección del ecosistema, defensa de los recursos naturales. No obstante, se destaca la necesidad de impulsar la tecnología en el sector rural para que las poblaciones dedicadas a la actividad agrícola estén en la capacidad de competir con los demás y, por ende, dinamizar la economía local (Morocho 2011, 11).

Sin embargo, la historia da cuenta de la constante exclusión del sector en el proceso modernizador que, tras la II Guerra Mundial surgió, a decir de Urbano (2000), con la

tendencia del impulso de los productos industriales que desplazaron a un segundo plano aquellos productos primarios, lo que afectó la economía de los países dedicados a estas actividades; por lo tanto, el país tuvo que adaptarse a las nuevas demandas industrializándose; lo que en efecto, redujo importancia a la agricultura como factor impulsor de la economía del Ecuador.

Estos antecedentes hacen pensar, que la actividad agrícola ha sido restringida a lo largo de la historia en su desarrollo; Ecuador considerado un país eminentemente agrícola por sus cualidades de ubicación geográfica que le confieren un clima muy apropiado para esta actividad, no a dar la importancia adecuada al desarrollo de las ventajas comparativas pues sus gobernantes han dictado políticas que han limitado a este sector (Urbano 2000, 7).

Esto, a pesar de que el país ha dependido de la agricultura de tres productos básicos como son el cacao, el banano y el café, principalmente en la década de los años 60, donde todavía no evolucionaba la explotación petrolera.

Aun así, se puede observar, por ejemplo, que la floricultura ha crecido dinámicamente en los últimos 15 años, donde se ha globalizado no solo porque depende de los vaivenes del mercado mundial y porque obedece a la lógica de inversión externa, sino porque las decisiones esenciales se adoptan fuera de la región.

Esta producción es altamente dependiente de tecnologías propias de la globalización: la informática para el intercambio electrónico de datos en tiempo real, la investigación química y la investigación genética; por lo tanto, no se puede afirmar que es Cayambe, Tabacundo u otro lugar donde se decide qué producir, con quién asociarse, a quién comprar insumos y a quién vender.

Las tecnologías y lógicas de las multinacionales de agroquímicos, así como de los productores de variedades, determinan los ritmos y características del proceso productivo, así como de las finanzas de la empresa. Sin embargo, la agricultura de subsistencia en los países más pobres sigue siendo una industria de mucho trabajo y pocos beneficios, a merced de los cambios ambientales inesperados, las crisis económicas y muchos otros factores de riesgo. Y mientras que la agricultura mecanizada en el mundo desarrollado ha aumentado considerablemente la producción por unidad de tierra, se necesita hacer más para satisfacer de forma sostenible las demandas de alimentos del mañana.

## **6. Retos para la política pública de agricultura**

El sector agrícola, particularmente en América Latina, presenta características muy particulares, tanto en sus dinámicas productivas, como de comercialización y distribución, es por ello que la concepción y puesta en práctica de políticas públicas que las regulen e impulsen la agricultura en sus diversas formas, como fuente de riquezas e independencia para los países, resulta vital.

En las últimas décadas se han dado numerosos cambios, debido fundamentalmente al impacto de la tecnología y las dinámicas de los mercados, con repercusión en las economías nacionales e internacionales. Aparejado a esto, las transformaciones sociales o políticas, y la incidencia de normativas y organismos supranacionales, cuyas directrices, han ocasionado movimientos en esas dinámicas, e incluso, han obligado a la creación o inclusión de políticas públicas específicas en el sector de la agricultura.

Junto a estas circunstancias, existe una cuestión que debe ser tomada en cuenta especialmente si se trata de cómo culturalmente se ha enfocado la agricultura, pues eso ha marcado notablemente el tipo, alcance y posibilidades de las políticas públicas, definidas también por los niveles de concentración de poder de las empresas agroindustriales, e incluso las tendencias políticas de los Gobiernos.

Debe reconocerse, sin duda, el impacto positivo de las políticas públicas, asociadas a la desconcentración, la protección de las producciones y los mercados locales, el acceso al financiamiento, el respeto a las tradiciones en la práctica de la agricultura, la limitación a tecnologías menos amigables con el ambiente y la sustentabilidad agrícola, así como estrategias de capacitación o la socialización de procesos.

A pesar de este avance, que puede parecer un poco lento, pues no satisface las necesidades actuales del sector, debe mantenerse la atención respecto a los procesos que se producen en el ámbito de la gestión agrícola de manera general, que incluye toda la cadena productiva, de comercialización y modos de vida, con independencia del modelo o la escala que se emplee para su clasificación o tipología.

Los retos para la agricultura, en particular para los procesos de implementación de políticas públicas eficaces y que respondan a las varias necesidades del sector, implican en primera

instancia, una comprensión cabal de todos los elementos que conforman esta actividad. Corresponde a los ministerios y otros responsables, así como a investigadores del tema, tomar en cuenta la diversidad y complejidad del fenómeno, en cada uno de los contextos.

Por otra parte, Sabourin et al (2014, 220), manifiesta que deben realizarse censos agropecuarios, entender las dinámicas particulares de producción y los mecanismos de poder que operan para su normativización, y trascender las limitaciones en la comprensión de los procesos más allá de una forma productiva u otra.

Plantear políticas públicas adecuadas en el sector de la agricultura, pasa por hacer seguimientos a las evoluciones de las prácticas específicas en cada escenario y evaluar el impacto real de las normas vigentes, establecer con claridad el entramado complejo de determinación de posibilidades, acceso y estandarización jurídica, así como los actores claves en el establecimiento de las políticas en el ámbito agrícola, y las variables socioculturales y económicas que las determinan. Resulta necesario que quienes establecen las normas para la delimitación y los alcances de la agricultura, conozcan el impacto en los modos de vida y el desarrollo de las economías locales, así como la independencia alimentaria que genera, su rol en las cadenas productivas, el establecimiento de mercados, las posibilidades de comercialización, y puedan establecer una relación con todos “los otros sectores del medio rural, de la industria y del consumo agro-alimentario” (Sabourin et al 2014, 220). Los estudios, las normas específicas y las políticas públicas de manera general, deben lograr armonizar los modos productivos diversos en los que se manifiesta este sector, ya sea la agricultura familiar, el campesinado u otros, en relación con la agricultura empresarial o patronal.

## Capítulo 3

### Fundamentos metodológicos

De acuerdo a Wendt citado por Jackson (2011, 72) precisa para el diseño metodológico de la investigación se requiere distinguir entre preguntas ontológicas (principalmente, si el ámbito político internacional estaba compuesto únicamente por objetos materiales, o si también existían factores ideológicos independientes) y preguntas epistemológicas (que en gran medida involucraban el tema del naturalismo, o si las técnicas de las ciencias naturales podrían aplicarse válidamente a la realidad social), y luego argumentaron que las preguntas ontológicas tenían prioridad.

Además, Wendt (1987) realiza una posición de compromiso intrigante: podrían incorporarse los intereses sustantivos de los académicos disidentes, a costa de algunos compromisos epistemológicos bastante abstractos. La clave para hacer que esto funcionara fue la aceptación del realismo crítico, y en particular, sus presuposiciones gemelas de que el conocimiento llega a un mundo independiente de la mente y que el conocimiento puede ir más allá de la experiencia para captar niveles más profundos de la realidad, tanto por neopositivistas como por disidentes.

En las ciencias sociales los métodos de investigación normalmente suelen dividirse en dos grupos que son ampliamente diferenciados: los cuantitativos y los cualitativos. Los primeros son definidos como aquellos que utilizan predicciones en base a datos numéricos; mientras que la investigación cualitativa abarca una amplia gama de enfoques, y una forma fácil de identificar es que ninguno de ellos se basa en medidas numéricas (King, Keohane y Verba 1994, 14). También las investigaciones cualitativas utilizan un reducido número de casos, pero la información que se logra obtener es abundante. Sin embargo, cualquiera de los dos métodos que se utilice en el diseño de la investigación, es indispensable contemplar los siguiente: a) la formulación de la pregunta ontológica, que se refiere a ¿cuál es la forma y naturaleza de la realidad?, b) la pregunta epistemológica ¿cuál es la naturaleza de la relación entre el conocedor o el posible conocedor y qué es aquello que puede ser conocido? y c) la pregunta metodológica ¿Cómo el investigador puede descubrir aquello que él cree puede ser conocido? (Guba y Lincoln, 1994).

Sobre todo, el estudio cualitativo a diferencia de cuantitativo busca la comprensión de fenómenos en su ambiente usual, desarrollando la información basada en descripción de situaciones, lugares, periódicos, texto, individuo. Generalmente este enfoque se utiliza para el descubrimiento y refinamiento de preguntas de investigación (Cuenya y Ruetti 2010).

Por otra parte, toda investigación científica debe tener al menos las siguientes características:

a) el objetivo es la inferencia, esto implica la extracción de inferencias descriptivas o explicativas en base de la información empírica que se obtenga del caso de estudio, el alcance de las inferencias puede delimitarse en el espacio y el tiempo, pero esta debe ir más allá de las observaciones específicas que se han recogido; b) los procedimientos son públicos, para generar y analizar datos de una investigación utiliza métodos explícitos y codificados que son públicos, por lo tanto están disponibles para la evaluación; c) las conclusiones son inciertas, la inferencia es por definición un proceso imperfecto, por consiguiente el investigador deberá contemplar en sus conclusiones cierto grado de incertidumbre, y finalmente d) el contenido es el método, el principal contenido de la ciencia son sus métodos y reglas, no su objeto de estudio, ya que podemos utilizar tales métodos para estudiar prácticamente todo (King, Keohane y Verba 1994, 18).

## **1.1. Alineación ontológica y método**

### **1.1.1. Método y metodología**

La metodología está definida por la combinación de una ontología filosófica (es decir, una concepción de la relación mente-mundo) y una ontología científica (es decir, una concepción del conocimiento sobre el mundo) (Jackson 2016).

La (tabla 3.1) presenta una tipología basada en las ontologías, en la que el neopositivismo deriva de la combinación de dualismo y fenomenalismo, el realismo crítico combina dualismo y transfactualismo, el analiticismo combina monismo y fenomenalismo, y el reflexivismo combina monismo y transfactualismo (Jackson 2016).

Tabla 3.1. Tipologías de metodologías

		<b>Ontología científica</b>	
		Fenomenalista	Transfactual
<b>Ontología filosófica</b>	<b>Dualista</b>	Neopositivismo	Realismo crítico
	<b>Monista</b>	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson (2016)

La combinación de las ontologías científica y filosófica genera como resultado cuatro tipologías de metodologías claramente identificadas por Jackson (2016), que se utilizan para realizar investigaciones en las ciencias sociales en particular. El interés para esta investigación es conocer la metodología realista, porque se generaliza a partir de un estudio de caso, aunque depende de la evidencia disponible que demuestre a que los factores están realmente conectados dentro de un contexto particular (Beach y Pedersen 2016); de manera que cuando mayor sea la validez interna, mejor será para la investigación científica, a pesar que la conclusión puede ser medianamente generalizable (Fontaine, Medrano y Narváez 2019).

No obstante, el realismo crítico no es un programa empírico, ni siquiera es realmente una teoría, porque no explica nada. Es, más bien, una posición metateórica (una postura filosófica reflexiva que se ocupa de proporcionar una descripción filosóficamente informada de la ciencia y que a su vez puede informar nuestras investigaciones empíricas). Por lo tanto, se puede pensar esto en términos de tres capas: nuestros datos empíricos, las teorías a las que recurrimos para explicar nuestros datos empíricos y nuestras metateorías (la teoría y la filosofía detrás de nuestras teorías).

En consecuencia, el realismo crítico también rechaza lo que consideran una interpretación empirista de las teorías científicas. Mientras que Kurky (2008) argumenta que su enfoque en las regularidades hace que el empirismo sea incapaz de justificar factores no observables, como partículas subatómicas. No obstante, Colin (2007) citado por Humphreys (2019, 570) la moda instrumental en la que los empiristas dan sentido a esta característica de la ciencia restringe el alcance de la investigación causal.

En efecto, cuando se realiza la evaluación del proceso causal entre un detonante (D) y el resultado (R) corresponde a observar dentro de un caso de estudio la forma en que una serie de entidades (organizaciones, actores, eventos) se conectan entre sí e interactúan con el contexto, de modo que D detone un proceso que conduzca a un resultado O en un contexto  $S_1$ , o que este mismo mecanismo presente variantes en las entidades y se obtenga otro resultado. Por lo tanto, no se pretende identificar una relación probabilística entre variables independiente y dependiente, sino una relación de causalidad determinística, con la finalidad de confirmar o negar la existencia de la relación de causalidad.

### 1.1.2. Implicaciones metodológicas para el análisis de políticas

Una forma gráfica de identificar las implicaciones metodológicas para el análisis y evaluación de políticas se presenta en la siguiente (tabla 3.2).

Tabla 3.2 Implicaciones metodológicas para el análisis de políticas.

Metodología	Propósito	Lógica de causalidad	Modalidad	Resultado
<b>Neopositivismo</b>	Falsación de teorías tipo-ley	Explicación orientada por variables	Análisis contrafáctico de datos observables	Modelos predictivos
<b>Realismo</b>	Construcción y prueba de teorías de alcance medio	Explicación orientada por casos	Análisis transfactual de datos no-observables	Patrones contingentes o contextuales
<b>Analiticismo</b>	Construcción y prueba de teorías típico-ideales	Interpretación orientada por variables	Análisis contrafáctico de datos observables	Tipologías
<b>Reflexivismo</b>	Prueba de teorías críticas	Interpretación orientada por casos	Análisis transfactual de datos no-observables	Narrativas

Fuente: Fontaine Medrano y Narváez, adaptado de Jackson (2016).

Al respecto, Fontaine, Medrano y Narváez (2019) aseveran que para la construcción y comprobación de teorías de rango o alcance medio, la metodología del realismo propone generar explicaciones orientadas por estudios de casos. Procede mediante el análisis transfactual de datos no-observables y se obtiene como resultado en patrones contingentes o contextualizados de causalidad. Al alinear sus métodos con esta metodología, los investigadores realizan comparaciones contrastantes orientadas por caso como experimentos naturales para dilucidar los poderes causales (Jackson 2016, 56), lo que es consistente con una lógica determinística de la causalidad. Por lo tanto, son más convincentes cuando realizan

comparaciones de N (número de casos) pequeña y estudios profundos de casos típicos o influyentes.

### **1.1.3. La vinculación de la teoría sustantiva de análisis de políticas y la metodología**

Fontaine, Medrano y Narvárez (2019) afirman que el diseño de políticas se concibe esencialmente como una combinación de actores, valores sociales e instrumentos de acuerdo con una lógica de lo apropiado, aunque en las últimas investigaciones más recientes interesadas en el cambio de políticas e institucional reconocen que, estos son producidos por mecanismos causales complejos que articulan ideas, intereses e instituciones que no pueden ser tratadas como variables independientes.

En suma, el ACF al ser un marco analítico del proceso de las políticas públicas, ofrece a los investigadores un vocabulario teórico común, así como la posibilidad de utilizar diferentes métodos (encuestas, entrevistas, análisis documental, etc.) para identificar los factores que inciden en el cambio de las políticas. No obstante, el cumplimiento de las premisas básicas expuestas de este marco, son fundamentales o indispensables para lograr la aplicación eficaz. En términos metodológicos, el ACF no propone un método específico y rígido para su aplicación en el campo, por lo tanto, deja en cierta libertad para que el investigador desarrolle de acuerdo a sus requerimientos. Sin embargo, el procedimiento de recolección y análisis de la información continúan siendo indispensables para la elaboración de una investigación científica (Weible et al 2011, 356).

## **1.2. Protocolo para analizar el cambio de políticas**

### **1.2.1. Proceso de teorización**

El problema de la teorización de mecanismos casuales puede resumirse de la siguiente manera: creemos (con un cierto grado de confianza) que un evento desencadenó un proceso que condujo a un resultado, pero no sabemos por qué (Fontaine, Medrano y Narvárez 2019). En consecuencia, la investigación consiste en comprobar si ese grado de confianza que se asigna para el detonante, así como para cada uno de las entidades del mecanismo causal es verdadero.

En efecto, el proceso de teorización corresponde a identificar el detonante, cada una de las entidades que conforman el mecanismo causal, así como el resultado generado. Además, se

incluye la operacionalización de cada uno de los elementos teóricos identificados. Para esta investigación se ha identificado tal como se describe en la (tabla 3.3)

Tabla 3.3. El proceso teórico y operacionalización de la política pública.

Nivel	Detonante	Mecanismo causal			Resultado
Teórico	Establecimiento de agenda (D)	Formulación de política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultados de política (R)
Operacionalización	Nuevo objetivo de política declarados por el Gobierno	Cambio en la política nacional	Cambio en el sistema institucional	Nuevo estilo de implementación en las relaciones Estado-sociedad	Nueva política pública

Fuente: Vicente Guamán

El proceso teórico y de operacionalización elaborado para esta investigación procede de la siguiente manera: Nuevo objetivo de política declarados por el Gobierno (D) desencadena un mecanismo causal compuesto por tres partes (A, B y C), que produce un resultado de política (R). El mecanismo causal incluye el cambio en la política nacional (A), cambio en el sistema institucional (B), nuevo estilo de implementación en las relaciones Estado-sociedad (C). La confirmación de este mecanismo causal requiere observar todo este proceso, para llegar a la constatación de la nueva política (R), que es el resultado.

### 1.2.2. Predicciones empíricas y diseño de test de fortaleza inferencial

Para poner a prueba el mecanismo causal deducido teóricamente se requiere que cada una de las hipótesis elaboradas, presenten señales o rastros que comprueben la presencia en la realidad para el caso de estudio, si la existencia fuera verdadera (Beach y Pedersen 2013, 95); es decir, si cada una de las partes que conforman el mecanismo causal diseñado, así como el detonante y el resultado son verdaderas, que signos o evidencias se espera encontrar en esta investigación.

Por tal razón, con la finalidad de identificar los signos o evidencias mencionadas anteriormente, corresponde señalar que cada hipótesis es una proposición compuesta de esta forma: si  $h_n$ , entonces se debe observar  $p_i$ , en el que  $h_n$  corresponde a una hipótesis en particular que supone la existencia de una parte del mecanismo causal y  $p_i$  corresponde a una

predicción empírica particular que, de encontrarse en el caso, incrementaría un determinado valor la confianza en la hipótesis.

Las predicciones u observaciones empíricas tienen una combinación de certeza (*certainty*) y unicidad (*uniqueness*). La certeza teórica se relaciona con el poder de confirmación de la evidencia. Si en teoría era muy seguro que habíamos encontrado la evidencia predicha y no la encontramos en el caso o en todos los casos a pesar de una búsqueda exhaustiva en el registro empírico, podemos rebajar significativamente nuestra confianza en la hipótesis, mientras que la unicidad teórica describe la probabilidad esperada de encontrar la evidencia identificada si la hipótesis no es cierta, e informa sobre el poder confirmatorio de la evidencia (Beach y Pedersen 2016, 182).

Por su parte Collier (2011, 826), propone para realizar predicciones empíricas se considere cuatro tipos de pruebas o *tests*, los mismos se detalla a continuación:

### **Las pruebas de paja en el viento**

Esta prueba no proporciona un criterio necesario ni suficiente para aceptar o rechazar una hipótesis, y solo debilitan ligeramente las hipótesis rivales. De las cuatro pruebas, estas son las más débiles y presentan la menor demanda de conocimiento y suposiciones del investigador. Sin embargo, proporcionan puntos de referencia valiosos en una investigación al dar una evaluación inicial de una hipótesis.

### **Pruebas de aro**

Sirve para evaluar una hipótesis sobre si un valor conocido en X fue la causa de un valor conocido en Y, una prueba de aro identifica una condición cuya presencia es necesaria para que la hipótesis sea verdadera. La prueba de aro pregunta específicamente acerca de la presencia de datos relativos a uno o más mecanismos de intervención que vinculan a X e Y (Mahoney 2012, 579). Estas observaciones dentro del caso (proceso causal) son necesarios para realizar las pruebas de aro cuando se realiza la evaluación de hipótesis causales.

Las pruebas de aro establecen un estándar exigente. La hipótesis debe saltar a través del aro para permanecer bajo consideración, pero pasar la prueba no confirma la hipótesis por sí misma. Aunque no proporciona un criterio suficiente para aceptar la explicación, establece un criterio necesario. Las pruebas de aro no confirman una hipótesis, pero si pueden eliminarla. En comparación con las pruebas de paja en el viento, pasar las pruebas de aro tiene mayores

implicaciones para las hipótesis rivales: debilita un poco su verosimilitud, sin excluir la posibilidad de que hipótesis alternativas puedan ser relevantes.

La forma de utilización dentro del caso concerniente a un mecanismo causal requerido para una prueba de aro variará dependiendo de si la hipótesis formulada y puesta a consideración postula que X es necesario para Y o que X es suficiente para Y (incluso cuando X es una combinación de factores suficiente para Y).

El grado de apoyo que una hipótesis sobre una causa necesaria recibe al pasar una prueba de aro varía según la dificultad de esa prueba, pero también depende de la importancia del mecanismo causal, utilizado en la prueba. Si el mecanismo utilizado en la prueba de aro es una causa suficientemente importante (por ejemplo, el mecanismo es casi esencial para el resultado), la prueba de aro será más difícil de aprobar y, por lo tanto, será más compatible con la hipótesis cuando se apruebe (Mahoney 2012, 580).

Por otra parte, para realizar una prueba de aro de una hipótesis, Skocpol recomienda que puede basarse en el conocimiento general existente e identificar un mecanismo (N) que se conoce o se ha establecido como suficiente para el resultado. Para que la hipótesis pase la prueba de aro, X debe ser necesaria para la N más próxima, así como para Y. El apalancamiento obtenido por este tipo de prueba se deriva del hecho de que, si X es necesaria para Y está en duda, el estado de N debe ser suficiente para Y y X; por lo tanto, para N sería más fácil de establecer.

Estos hallazgos establecidos u observables se pueden usar para hacer una inferencia lógica sobre si X es necesaria para Y. La inferencia es posible porque si X es realmente necesaria para Y, también debe ser necesaria para todos los mecanismos que intervienen y que son suficientes para Y, incluyendo combinaciones de condiciones que son suficientes para Y (Mahoney, Kimball y Koivu 2009). Entendido de otra manera, X no puede ser necesario para Y a menos que sea necesario para todas las condiciones intermedias que sean suficientes para Y.

### **Pistola humeante**

Se usa el término pistola humeante (u observación de la pistola humeante) para realizar observaciones que presenta como una pieza central de evidencia dentro de un conjunto de

observaciones, que juntas proporcionan un alto nivel de certeza para una inferencia causal (Blatter 2012, 19).

La metáfora de una pistola humeante transmite la idea de que un sospechoso que está atrapado sosteniendo una pistola se presume sea culpable. Sin embargo, todos aquellos que no tienen pistola humeante no se descarta que pueden ser culpables. Por lo consiguiente, esta evidencia proporciona un criterio que puede ser utilizado para confirmar la culpabilidad, pero no necesariamente para aceptar la inferencia causal. Puede apoyar para confirmar una hipótesis dada, pero no aprobarla ni la rechaza. Si una hipótesis dada pasa, debilita sustancialmente las hipótesis rivales.

La pistola humeante es una observación y no una prueba. Una observación de pistola humeante está conectada a otras observaciones, y el conjunto completo de observaciones puede usarse inductivamente para hacer afirmaciones causales fuertes. Además, las observaciones con pistola humeante reciben fuerza para hacer inferencias causales por su amplia conexión temporal y espacial con otras observaciones empíricas (Blatter 2012: 19). Ante estas consideraciones, las observaciones de la pistola humeante tienen la afinidad con el realismo crítico y se puede realizar todo el proceso causal para identificar los resultados que pueden producir durante el rastreo.

### **Pruebas doblemente decisivas**

Estas pruebas proporcionan un fuerte apalancamiento inferencial que confirma una hipótesis y elimina todas las demás. Cumplen con el estándar necesario y suficiente para establecer la causalidad. Como señala Bennett (2010, 211), las pruebas únicas que logran esto son raras en las ciencias sociales, pero este apalancamiento se puede lograr combinando múltiples pruebas, que juntas respaldan una explicación y eliminan todas las otras.

### **1.3. Selección de caso**

La selección de casos debe ser realizada siguiendo procedimientos adecuados, de tal forma que garantiza la efectividad en la consecución de los resultados. George y Bennett (2005) hacen referencia algunas de las ventajas que presenta la selección del caso de estudio, tales como: a) no es solamente usado en las ciencias políticas, sino también en sociología, economía, entre otras disciplinas, b) ha aportado al desarrollo en la filosofía de la ciencia en las pasadas tres décadas; y, c) se ha intentado participar en los debates contemporáneos entre

las teorías de elección racional, estructuralistas, institucionalista histórica, postmodernista, entre otras.

Por su parte, Gerring (2007, 1) utiliza la siguiente metáfora para seleccionar un caso de estudio: “son dos formas de aprender cómo construir una casa. Se podría estudiar la construcción de muchas casas, tal vez una gran subdivisión o incluso cientos de miles de casas. O uno podría estudiar la construcción de una casa particular”. Estas dos formas de construir las casas, el autor se refiere a las dos formas de construir los casos; en el caso del primero que, se trata de un caso comparado y el segundo es un método de estudio de caso.

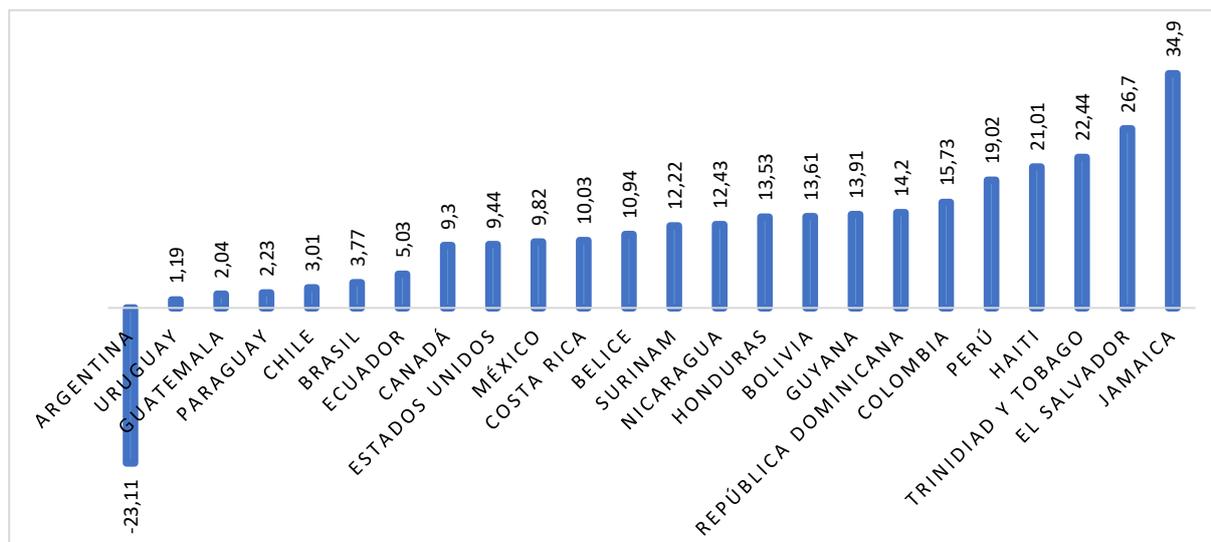
Los estudios de casos son potenciales para generar teoría, ya que permiten analizar a profundidad los mecanismos causales. Para Della Porta (2013, 224), “vista desde esta posición, la prueba de una hipótesis que es la actividad central desde el punto de vista de la investigación cuantitativa convencional, es solo una fase de un largo proceso de obtención de sentido de un nuevo fenómeno”. Es por eso, los estudios de casos no consisten solamente en una observación simple, sino en recoger información proveniente desde varios sectores con diferentes racionalidades. Además, por la magnitud de esta información, se posibilita en varios estudios no solamente la construcción de las teorías, sino también se puede utilizar para comprobar la teoría.

Además, en el *process tracing* (rastreo de procesos) lo que interesa son los mecanismos que entrelazan del detonante (D) con el resultado (R). Por lo tanto, se considera que la estrategia de selección más común debería ser elegir casos típicos en los que R y D estén presentes (Beach y Pedersen, 2016).

De acuerdo con estas consideraciones, para aplicar el marco analítico ACF, es recomendable seleccionar un caso de estudio específico, porque de esta forma permite profundizar la investigación e identificar con mayor facilidad los factores de causalidad que intervienen en el cambio de las políticas.

Por consiguiente, para realizar la selección del caso de estudio, se utiliza información estadística referente al porcentaje de presupuesto que se dedica para el apoyo directo al agricultor, en la implementación de la política de agricultura. Se presenta en el siguiente (gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 Estimado de Apoyo al Productor como % del total de ingresos de los productores.



Fuente: Egas et al. 2018

El (gráfico 3.1) muestra las políticas y gastos del Gobierno, medidos a través del indicador de Estimado de Apoyo al Productor (EAP), para apoyar de forma individual a los agricultores. El indicador porcentual de EAP muestra el porcentaje de ingresos agrícolas relacionados a las políticas de apoyo a la agricultura. Al revisar los niveles de EAP en porcentaje, la región de ALC se puede dividir en tres grupos de apoyo al productor: bajo, medio y alto. Entre los países con un bajo nivel de EAP (5 por ciento o menos) se incluyen Ecuador, Brasil, Chile, Paraguay, Guatemala, Uruguay y, por último, Argentina con un EAP negativo. La mayoría de estos países cuentan con importantes sectores agrícolas orientados a la exportación y, en general, los consumidores no están pagando precios más altos para apoyar a los productores. El grupo que brinda un apoyo de nivel medio, con un EAP por encima del 5 por ciento y por debajo del 20 por ciento, incluye a 14 países en los que las políticas brindan un apoyo significativo a los productores a través de una variedad de mecanismos que incluyen políticas comerciales, pagos directos e insumos subsidiados; los consumidores y contribuyentes pagan por estas políticas.

Finalmente, el grupo que brinda un apoyo alto incluye a Haití, Trinidad y Tobago, El Salvador y Jamaica, países en los que más del 20 por ciento del apoyo a los agricultores proviene de algún tipo de transferencia vinculada a una política. En estos países, en los que la mayoría del apoyo que reciben los agricultores (medido como porcentaje de sus ingresos) proviene de una política del Gobierno, los costos fiscales y los precios para los consumidores son altos, lo que

sugiere que, desde un punto de vista del bienestar económico y social, otro tipo de políticas podrían ser más eficientes (Egas et al. 2018).

Tabla 3.4. Una tipología de la política de agricultura

		Política de agricultura†	
		T	¬T
Gobierno progresista	O	Típicos: Ecuador (2007-2015) Brasil (2006-2018) Chile (2007-2016) Paraguay (1999-2013)	Irrelevantes: ∅
	¬O	Desviantes: Argentina	Individualmente irrelevantes: Haití Trinidad y Tobago El Salvador Jamaica

† presupuesto < 5%

Fuente: Elaborado en base a Egas et al. 2018.

En consecuencia, tomando como población de casos posibles a los países con producciones con los porcentajes de apoyo del Gobierno en relación al porcentaje de Producto Interno Bruto, de los países de América Latina y el Caribe se ha configurado la (tabla 3.4). La variable dependiente se ha definido como el cambio de la política de agricultura.

Con todo lo anterior, se selecciona a Ecuador como caso de estudio argumentando que parece ser un caso típico (Gerring 2007, 91) de los países de América Latina que realizó un cambio de la política de agricultura, a pesar que no contar con el aporte suficiente de recursos económicos destinados al apoyo de los productores, durante las dos últimas décadas.

#### 1.4. *Process tracing* basado en comprobación teórica

El método de *process tracing* hace referencia a un conjunto de técnicas que permiten buscar implicaciones observables o evidencias en un caso de estudio específico, contextualizado en tiempo y espacio, para derivar o poner a prueba hipótesis teóricas (Collier 2011, 823).

El rastreo de procesos se puede utilizar como un método para evaluar hipótesis sobre las causas de un resultado específico en un caso particular. Es posiblemente la herramienta más importante de inferencia causal en la investigación cualitativa y de estudios de casos (Collier et al. 2010; George y Bennett 2005). Las pruebas asociadas con el seguimiento del proceso pueden ayudar a un investigador a establecer que: (1) tuvo lugar un evento o proceso

específico, (2) se produjo un evento o proceso diferente después del evento o proceso inicial, y (3) el primero fue la causa del último (Mahoney 2012, 571).

Para realizar los análisis del *process tracing* se han identificado tres variantes de este método: comprobación teórica, construcción teórica y explicación de resultados (Beach y Pedersen 2013, 13) (George y Bennett 2005, 210). Los autores coinciden en la identificación de una visión ontológica determinística, y plantean como objetivo principal desarmar la caja negra utilizando los elementos de causalidad (causa efecto). Además, (Beach y Pedersen 2013: 29) consideran a los mecanismos causales como “sistemas teóricos de partes interconectadas que transmiten fuerza causal de un detonante a un resultado”.

De las tres clases o tipos de *process tracing* la que mayormente está ligada con la metodología de investigación deductiva es comprobación teórica. Este tipo realiza la hipotetización de un mecanismo causal y es probable encontrar en un caso de estudio. Entonces, el análisis inicia al conocer la presencia de la condición causal que detona para que se dé inicio el mecanismo y llegue a obtener un resultado de política, y de la misma forma se realiza una serie de conjeturas mediante una reflexión lógica utilizando la teoría existente (Beach y Pedersen 2013, 14). El propósito de la inferencia causal en la modalidad de comprobación teórica de *process tracing* consiste en identificar la presencia o ausencia del mecanismo causal en un caso de estudio, pero esta no se puede utilizar para discriminar entre teorías rivales (Beach y Pedersen 2013, 89).

El proceso de investigación realizada por la manera de comprobación teórica de *process tracing* se considera seguir los siguientes pasos: en primera instancia se inicia por realizar la conceptualización teórica de un mecanismo causal utilizando una teoría existente robusta. En el mecanismo causal, cada parte o entidad funciona de forma aislada; por lo tanto, es insuficiente para producir el cambio de política, pero si se pone en marcha de manera conjunta todas las partes o entidades, se obtendrá como resultado final el cambio de política (Beach y Pedersen 2013, 30).

El segundo paso es la operacionalización de cada uno de los elementos del mecanismo causal, esto implica definir cada parte del mecanismo en entidades y actividades y, además, los supuestos del contexto que son necesarios para que el mecanismo funcione de una forma secuencial. El tercero es la definición de predicciones empíricas y el diseño de los test de

fortaleza inferencial; es decir, definir las evidencias que deberían estar presentes si el mecanismo causal actúa. Finalmente, el último paso consiste en realizar la recolección de evidencias empíricas y el contraste con los test de inferencia planteados (Beach y Pedersen 2013, 14).

### **1.5. Identificación del subsistema de políticas**

El subsistema de política es el conjunto de actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en una cuestión o problema de una política (Sabatier, 1993). Este se constituye en la principal unidad de análisis para comprender el proceso de una política pública. Para su identificación se considera tres elementos fundamentales: identificar tema sustantivo, dominio territorial y el conjunto de personas activamente involucradas en relación a los asuntos del subsistema (Weible y Nordsdeth 2013, 126). En base a estas características se procede a identificar y seleccionar el subsistema de la política pública que se pretenda realizar en la investigación.

### **1.6. Análisis y selección de actores claves**

Definir el alcance de un subsistema de políticas, la identificación y selección de los actores que participan de política es un camino decisivo en la aplicación del ACF (Sabatier y Weible, 2007). Esto es aplicable para cualquier política que se desea analizar, como por ejemplo el subsistema agrícola, educación, salud, entre otros. Para realizar estudios utilizando el marco ACF, es necesario incluir a todos los actores involucrados en la toma de decisiones. Además, en ciertas ocasiones para identificar a los actores se requiere acudir a expertos en la política en cuestión o aquellos que han desarrollado estudios previos, así como ante los que presentan algún interés sobre la temática en cuestión. Como resultado de esta actividad, normalmente se encuentran organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, compañías de servicios, universidades, entre otros actores, según su área de interés.

En el ACF, los agentes se clasifican aparte de su afiliación institucional, gubernamental o no gubernamental, de acuerdo con sus sistemas de creencias. Con el fin de permitir la incorporación plural de todos los actores posibles, se identifican entre los participantes y más activos del proceso a los actores más periféricos.

### 1.7. Sistema de creencias de actores

Se empieza identificando en la lista del sistema de creencias de la literatura (Sabatier, 1998). Este fue el intento de Sabatier para ilustrar las creencias del núcleo de la política de una manera concreta. A continuación, se prueba el esquema inicial con una selección de documentos de consulta y los ajustes oportunos. En particular, se divide las categorías iniciales de las creencias fundamentales de política en sub-dimensiones. Este enfoque de abajo hacia arriba ayuda a clasificar las declaraciones del actor con mayor precisión (Markard, Suter y Ingold 2014, 15).

En la tabla (3.5) se describen tres categorías del sistema de creencias que son aplicables en el ACF. En cada una de las categorías (núcleo profundo, núcleo de política y aspectos secundarios) se establecen parámetros para su clasificación, tales como: características definitorias, ámbito o alcance, susceptibilidad al cambio y los componentes ilustrativos.

Para identificar coaliciones con sus sistemas de creencias, es recomendable seguir el siguiente procedimiento: se crea una matriz con una columna para cada coalición, así como para identificar los tres niveles del sistema de creencias (núcleo duro, núcleo de política y aspectos secundarios). Posteriormente en cada una de las columnas de las coaliciones se procede a colocar con la numeración que va del 1 al 3, dependiendo del interés que tiene de la coalición. Como resultado se espera identificar coaliciones en grupos de acuerdo a nivel de creencias. Se ilustran los detalles en la (tabla 3.5).

Tabla 3.5. Modelo para identificar y clasificar las coaliciones

<b>Subsistema de Políticas</b>	<b>Coaliciones promotoras</b>		
Sistema de creencias	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
Núcleo duro			
Núcleo de política			
Aspectos secundarios			
Actores			

1= Factores que afectan al núcleo duro

2= factores que afectan al núcleo de la política

3= Factores que afectan a los aspectos secundarios

## Coalición de la Mesa Agraria

La identificación de las creencias de la coalición de las Mesa Agraria se realiza considerando los parámetros propuestos por Sabatier (1998, 147). Por esta razón, se procede a caracterizar los sistemas de creencias profundas, centrales de políticas y las secundarias. En la (tabla 3.6) se presenta los parámetros identificados para esta coalición.

Tabla 3.6 Sistema de creencias de la coalición de la Mesa Agraria

	Coalición (Mesa Agraria CFC)
Creencias de la política principal:	
1. Creencias profundas	Cambio total de modelo de producción agroexportador a agroecológico o diversificado
2. Creencias centrales de la política	Basado en el gobierno como autoridad legítima, tiene poder para incluir la propuesta de la agricultura familiar campesina.
3. Creencias secundarias:	
3.1 toma de decisiones sobre política pública	Es más rentable la producción convencional porque requiere menor costos de producción. Los productos que provienen de la agricultura familiar campesina requieren la comercialización asociativa en los mercados locales.
3.2 distribución de beneficios	Los recursos se distribuyen entre los participantes de las asociaciones de productos de AFC. Los productores generan ahorro para realizar inversiones en la compra de tierras para la producción.
3.3 organización de la autoridad	El Estado es el propietario legítimo de todas las tierras a menos que se otorgue la propiedad privada dentro del reconocimiento legal

Fuente: Vicente Guamán

Las creencias profundas de política son extremadamente difíciles de cambiar, porque "resistirán la información que surge que sus creencias y no pueden ser inválidas o inalcanzables" (Sabatier 1993). Por lo tanto, la coalición de la mesa agraria no busca el cambio de las creencias profundas de la política, sino buscan incluir la propuesta de la agricultura familiar campesina en la política de la agricultura.

Además, los participantes de esta coalición tienen bastos conocimiento sobre las formas de producción sostenible de la AFC, así como también los conocimiento sobre las relaciones dentro del subsistema de política; por lo tanto, tienen predisposición para aceptar el cambio de ciertas creencias centrales de la política.

El ligero cambio de creencias surgió junto con el proceso de aprendizaje de políticas que se realizó durante varios años, pero fue impulsado básicamente por un evento externo (auge de las actividades internacionales promovido por la organización Vía Campesina), ya que los integrantes de las coaliciones estuvieron inmersos en los procesos de capacitación dentro y fuera del Ecuador, los mismos que fueron ofertados por esta ONG internacional.

### **1.8. Elementos para la recolección de evidencias empíricas**

La mayoría de los métodos cualitativos brindan técnicas para la recolección de información de carácter cualitativo, generalmente basadas en las opiniones de un grupo de expertos sobre la temática (Lafuente y Marín 2008, 16). En el caso del marco analítico ACF, las técnicas que utilizan para la recolección de la información, presenta una amplia variedad: entrevistas, encuestas, análisis de contenido, cuestionarios, observaciones, entre otras (Weible, Sabatier y MacQueen 2009).

#### **1.8.1. La entrevista cualitativa**

Según Ruiz (1999) las entrevistas se califican de acuerdo a su estructura y diseño en tres tipos: las estructuradas, semiestructuradas y las no estructuradas. Las primeras hacen referencia a situaciones en las cuales un entrevistador pregunta a cada entrevistado una serie preestablecida de preguntas con un conjunto limitado de categorías de respuestas.

Las semiestructuradas nunca se apoyan en un cuestionario de preguntas preestablecidas, es una conversación libre, que varía dependiendo de la información, y finalmente las no estructuradas, que funcionan adecuadamente en las investigaciones que interesan interrogar a los administradores, burócratas, o personas que disponen de tiempo limitado para sus actividades fuera de su trabajo.

El ACF ofrece a los investigadores un vocabulario teórico común, así como la posibilidad de utilizar diferentes métodos (encuestas, entrevistas, análisis de documentos, etc.) para identificar los factores que inciden en el cambio de las políticas. No obstante, el cumplimiento de las premisas básicas expuestas para este marco, son fundamentales o indispensables para lograr la aplicación eficaz. En términos metodológicos, el ACF no propone un método específico y rígido para su aplicación en el campo, por lo tanto, deja en cierta libertad para que el investigador desarrolle de acuerdo a sus requerimientos. Sin embargo, el procedimiento

de recolección y análisis de la información continúan siendo indispensables para la elaboración de una investigación científica (Weible et al 2011, 356).

Existen ciertas diferencias en los pasos o etapas que los investigadores utilizan en la aplicación de este método. En todo caso, varios autores coinciden que el primer paso para empezar el análisis es identificar el ámbito de análisis y la selección de actores claves (Weible y Nohrstedt 2103,125). Para esta investigación, la técnica propuesta para recabar la información consiste en la combinación de encuestas con el análisis de la documentación; la primera porque permite obtener mayor información al instante, mientras que el análisis cualitativo del contenido de las publicaciones realizadas por los grupos de interés, es un procedimiento apropiado y confiable para reconocer de forma empírica las creencias fundamentales de los actores dentro de un subsistema de política (Sabatier 1993).

Considerando la flexibilidad como una fortaleza del método que se utiliza en el ACF, se utiliza el siguiente procedimiento: a) identificación del subsistema de políticas análisis; b) identificación coaliciones y codificación de los sistemas de creencias.

## **1.9. Identificación de los entrevistados**

Las entrevistas se establecen a través de una cobertura sistemática de las personas claves responsables para determinados campos, que luego permiten un mantenimiento de las relaciones con otros funcionarios y locales involucrados con cuestiones estrechamente relacionadas. Las personas que serán entrevistados deben ser seleccionadas en función de su posición institucional (formal), así como en base a su situación interna (informal). En ciertas ocasiones requiere identificar otros, por su conocimiento detallado en un aspecto particular del proceso de políticas, o para una visión general y una cobertura sistemática de la red de actores (Davidsen 2006, 45).

### **1.9.1. Entrevista semiestructurada**

Una de las formas de obtener información es a través de la entrevista semiestructurada. En el caso particular, este método fue aplicado para analizar el cambio de la política forestal en el Ecuador en el año 2006 (Davidsen 2006, 43- 46). La autora sugiere realizar de esta manera:

Las entrevistas se deben llevar a cabo de una manera semiestructurada. El formato requiere ser diseñado para adaptarse a los aspectos que los entrevistados se sientan de particular

relevancia. Los intereses de los entrevistados reflejan sobre todo el campo de la responsabilidad y la práctica de la autoridad, que también da información valiosa sobre sus creencias políticas. Las preguntas deben ser elaboradas de forma interactiva en un formato abierto.

Los indicadores de investigación (causas de cambio de política, el aprendizaje, etc.) se determinaron a través de las entrevistas un proceso de tres pasos:

#### Paso 1: Abrir preguntas de la entrevista

Preguntas centrales con el fin de desencadenar nuevas secciones de la entrevista estructurada, abiertas e interactivas sobre los diferentes aspectos del proceso de la política.

#### Paso 2: Respuestas de la entrevista

El entrevistador ofrecerá respuestas categorizadas que cubriría los indicadores más específicamente; por lo tanto, el entrevistado tiene la oportunidad de elegir y sopesar las posibles respuestas, y corregir posibles malentendidos.

#### Paso 3: La agrupación y análisis

Para el análisis de los datos recogidos, todas las respuestas de la entrevista se deben contar en grupos (de acuerdo con el contenido) para encontrar las respuestas más frecuentes a cada indicador, en los que al menos dos tercios de todos los entrevistados identifican un problema en su caso, se entiende como la perspectiva más equilibrada del proceso de políticas.

Dado que varios problemas del proceso de políticas podrían ser políticamente sensibles, un nivel mínimo de confianza es necesario para establecerse antes de hacer preguntas, para lo cual se utiliza una discusión interactiva semiestructurada para establecer esa relación. Algunas áreas pueden ser abordadas en diferentes sesiones y desde diferentes ángulos para dar al entrevistado la posibilidad de proporcionar más respuestas en un contexto ligeramente diferente. Además, es necesaria la confidencialidad que debe concederse a las respuestas de todos los entrevistados a las cuestiones políticamente sensibles en torno a preocupaciones de los temas relacionados con las políticas en análisis.

Las entrevistas semiestructuradas, se complementan con el análisis de la documentación, para lo cual es necesario contar con la normativa reguladora a la organización del subsistema que

se desee estudiar; documentación elaborada por los actores individuales y organizaciones participantes en los procesos referentes al diseño de la política pública

## **2. Mecanismo causal de cambio de la política pública de agricultura**

Durante varias décadas, la política pública de agricultura en el Ecuador prestó mayor atención al sector que se dedica a la producción de cultivos para la exportación o grandes extensiones de monocultivos; por esta razón, los productores de la agricultura familiar campesina, no han sido parte de la política de agricultura, esto ha provocado que los agricultores reclamen de forma constante la atención a los Gobiernos de turno. Sus peticiones son la provisión de servicios y asistencia técnica permanente para mejorar los niveles de producción y comercialización de sus productos.

En este sentido, en este acápite se realiza la aplicación del mecanismo causal identificado en el capítulo (1). Para la operativización del mecanismo causal se identifica cada uno de los elementos teorizados y se procede a formular las hipótesis principales y alternativas, para posteriormente identificar las observaciones empíricas con sus respectivas evidencias.

### **2.1. Formalización bayesiana e inferencia causal en *process tracing***

El determinismo ontológico y la asimetría como supuestos de la causalidad, tienen implicaciones posteriores para los métodos basados en casos, tres de los cuales se exploran a continuación. Primero, la práctica generalizada de los casos más probables o menos probables no es compatible con una comprensión ontológicamente determinista de la causalidad en el nivel de caso. Segundo, hacer afirmaciones determinísticas y asimétricas que pretenden ser más de un caso. En tercer lugar, afirmamos que la asimetría de los caracteres y una preocupación por la homogeneidad causal deberían dar lugar a diferencias categóricas de tipo (Beach y Pedersen 2016, 45).

La metodología que se emplea en el presente caso de investigación es esencialmente deductiva, para ello se pone en prueba una de las modalidades del *process tracing*, que es la comprobación de teoría. Uno de los aspectos fundamentales de este método es el conocimiento o aplicación de una teoría ajustable al fenómeno que se desea explicar. En este caso es la política de agricultura del Ecuador, se utiliza como detonante o factor causal explicativo el Shock interno (el establecimiento de una agenda). Además, la teoría existente también ha permitido deducir una explicación plausible del mecanismo que une al detonante

con el resultado de política, mediante un conjunto de partes o entidades que transmiten fuerzas causales.

Cada una de las partes o entidades son componentes esenciales para el funcionamiento del mecanismo causal. Esta acción de causalidad se logra definiendo o identificando las partes del mecanismo, mediante la interacción de una entidad que son sustantivos (personas, grupos, organizaciones) y la acción de una actividad (verbos). Las entidades son las propietarias del poder causal y las actividades son la representación del uso del poder causal transmitiéndose a través del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 49-50).

De acuerdo a Beach y Pedersen (2013, 89), el proceso de inferencia causal en la modalidad de comprobación teórica de *process tracing* fundamenta en comprobar que todas las partes o entidades del mecanismo causal estén presentes en un caso de estudio determinado, y asimismo que funcionen de acuerdo a la teoría utilizada. Por lo tanto, la identificación de evidencias empíricas que determinen la existencia de cada parte, permiten asegurar que todo el mecanismo causal está presente en un determinado caso.

## **2.2. Operacionalización del mecanismo causal y definición de supuestos**

### **2.2.1. Operacionalización del mecanismo causal y sus partes**

Un mecanismo no es una variable intermedia ni una condición suficiente en el mismo nivel de análisis. Si rastreamos ese tipo de factores causales, no necesitamos un término adicional. Para evitar la ambigüedad, se debería hacer referencia a los mecanismos causales solo cuando queremos decir algo diferente a las condiciones variables o causales. Además, resalta la ambición del investigador de integrar el análisis empírico con la teoría social básica. Desde la perspectiva de la investigación empírica, las explicaciones basadas en mecanismos están más estrechamente vinculadas a la teoría social básica que las explicaciones basadas en variables o condiciones, que tienen una mayor afinidad con los intereses de investigación aplicada (Blatter 2012, 15).

Por lo tanto, la fase de operacionalización del mecanismo causal consiste en realizar un paso intermedio que integra los elementos teóricos de rango medio con las precisiones contextuales particulares del análisis empírico (Blatter 2012, 14). En este apartado se operativiza el proceso de teorización que se identificó en la metodología; por lo tanto, consiste en identificar el detonante que inicia para que exista el resultado de la política, además se identifican cada una

de las entidades que transmiten fuerza causal entre una y otra entidad. Una correcta identificación de los elementos del mecanismo causal (entidades), así como el detonante, permite obtener un resultado satisfactorio.

En la (tabla 3.7) se realiza la operacionalización del mecanismo causal de la política pública de agricultura del Ecuador. Se puede observar las partes del mecanismo que transmiten fuerza causal (A, B y C) de T hasta O. Esto implica una vez que se pone en marcha el detonante identificado como nuevo objetivo de política declarados por el Gobierno (T), incide en el cambio en la política nacional (A), y que esta afecta el cambio en el sistema institucional (B), y se transmite a una siguiente entidad, de tal forma que existe un estilo de implementación en las relaciones Estado-Sociedad (C), que finalmente genera como resultado la nueva política pública de agricultura que incluya la agricultura familiar campesina.

Tabla. 3.7. Operacionalización del mecanismo causal de la política de agricultura

Nivel	Detonante	Mecanismo causal			Resultado
Teórico	Establecimiento de agenda (T)	Formulación de política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultados de política (O)
<b>Operacionalización</b>	Nuevo objetivo de política declarados por el Gobierno	Cambio en la política nacional	Cambio en el sistema institucional	Nuevo estilo de implementación en las relaciones Estado-sociedad	Constatación pública del resultado de política
<b>Hipótesis principal</b>	El gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario (Ht)	El Gobierno formula una nueva política de agricultura (Ha)	El Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política (Hb)	El Gobierno implementa la nueva política de agricultura (Hc)	El Gobierno cambia la política de agricultura (Ho)
<b>Hipótesis alterna</b>	El Gobierno no busca el desarrollo del sector agropecuario (Ht)	El Gobierno no formula una nueva política de agricultura (Ha)	El Gobierno no adapta el sistema institucional para implementar la nueva política (Hb)	El Gobierno no implementa la nueva política de agricultura (Hc)	El Gobierno no cambia la política de agricultura (Ho)

Fuente: Vicente Guamán

Es importante mencionar que la selección de las entidades del Detonante, Mecanismo Causal y el Resultado, proviene de teorías robustas que ya han sido comprobadas, esto nos da la certeza de asegurar el efecto deseado, de tal forma que se transmita la fuerza causal desde el inicio del detonante hasta tener el resultado. Las entidades que se utilizan en esta investigación, son comprobadas y si generan el efecto deseado, por lo tanto, garantiza que el este mecanismo causal funciona para el análisis de esta política.

### **Establecimiento de agenda (detonante)**

El detonante de un mecanismo causal desempeña la función de iniciar la fuerza causal que se transmite por el mecanismo, con diferente intensidad hasta generar el resultado, en este caso se refiere al cambio de política. El detonante identificado para esta investigación se considera como un shock interno (uno de los elementos que provoca el cambio en la política pública), debido a que este se encuentra dentro del subsistema de la política de agricultura.

Para operativizar al detonante que da origen al mecanismo causal se considera al nuevo objetivo de la política pública de agricultura declarado por el Gobierno (T). Es importante recalcar que la identificación del detonante es fundamental, puesto que el resultado del mecanismo causal dependerá en gran parte la fuerza que pudiera genera para conseguir el resultado esperado.

### **Formulación de política (entidad uno)**

Esta entidad se pone en acción luego que el detonante provocó la fuerza para el inicio del mecanismo causal. El gobierno formula una nueva política de agricultura, pero va acompañada de la movilización de las coaliciones, para ello hace uso de los recursos que son identificados por el Marco Analítico ACF: autoridad formal legal para tomar decisiones sobre políticas, opinión pública, información, grupos movilizados, recursos financieros y liderazgo hábil.

Las coaliciones que buscan incidir en el cambio de la política utilizan estos recursos, de acuerdo a las circunstancias que suscitan, por ejemplo, en este caso, las coaliciones hacen uso de los recursos de movilización de grupos, pero también utilizan la información para persuadir a las autoridades responsables de la implementación de la política.

La Operativización de esta entidad corresponde a cambio en la política nacional. Este trabajo se realiza de una forma conjunta entre el Gobierno y las coaliciones que proponen el cambio de la política de agricultura.

En este caso, se considera a las coaliciones que realizaron movilizaciones durante los últimos 13 años, proponiendo a los Gobiernos el cambio de la política de agricultura, en el que considere la atención a los productores de la agricultura familiar campesina, porque mencionan que buscan garantizar la soberanía alimentaria de los habitantes del país.

### **Coordinación intersectorial (entidad dos)**

El modelo teórico se refiere a la dinámica interna del subsistema de la política, donde se puede observar que los actores participan en procesos continuos de aprendizaje para trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y para ello se agrupan en coaliciones tomando en cuenta la incidencia de las ideas. El ACF se focaliza en la interacción de coaliciones de causa, en este sentido, el modelo teórico se ocupa de hacer un mapa de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa y analiza las condiciones bajo las cuales el aprendizaje orientado a las políticas puede ocurrir (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 9).

El aprendizaje no significa solo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de modos nuevos e innovadores de hacer acoplamientos entre causas y efectos, y medios y fines. Los tomadores de decisiones nacionales pueden absorber los nuevos significados de interpretación como reales y; por tanto, pueden cambiar su interés y ajustar su buena voluntad para considerar los nuevos cursos de acción (Haas 1992, 385-386).

Para operativizar esta entidad teórica se expresa como cambio en el sistema institucional. El Gobierno procede a realizar ajustes del modelo de que viene trabajando durante varias décadas, con la finalidad de incluir el componente de la agricultura familiar campesina.

Se considera la institucionalización de la agricultura familiar campesina a la creación de una entidad o dependencia que tenga como objetivo el diseño e implementación de programas y proyectos dirigidos a atender a los productores de la agricultura familiar campesina, y además garantizar la soberanía alimentaria de los productores agrícolas y del país.

### **Interacciones políticas (entidad tres)**

El Gobierno debe identificar la forma de relacionamiento entre las instituciones del Estado que tienen las competencias relacionado por la agricultura, de tal forma que se identifique el nivel de intervención dentro de la institución rectora de la política de agricultura, así como también la coordinación con otras instituciones que de alguna forma poseen competencias del área agricultura.

Para operativizar esta entidad teórica se formula un estilo de implementación en las relaciones Estado-sociedad, frente a ello se requiere identificar las principales directrices para la

actuación de la autoridad nacional agraria que rige la política, frente a otras instituciones que se relacionan con la actividad de la agricultura.

### **Resultados de política**

La parte final del mecanismo causal es el resultado del fenómeno que se pretende explicar (R). La operacionalización del resultado de política consiste en determinar el cambio que se produce al final de todo el proceso de mecanismo causal; por lo tanto, se identifica como la constatación pública de un resultado de política.

Lo que se propone evidenciar en el cambio de la política pública de agricultura, es un nuevo componente que incluye esta política, se refiere a la agricultura familiar campesina. Este sector de productores son los que buscan durante varios años ser incluidos en la política de agricultura del Ecuador, ya que son considerados como un elemento esencial para el desarrollo de este sector.

### **2.2.2 Temporalidad del mecanismo causal**

El periodo que abarca la investigación es de 13 años, desde el inicio de la administración del Presidente Rafael Correa en el año 2006, hasta el año 2018. Este periodo identificado se justifica puesto que uno de los requisitos para la aplicación del marco analítico AFC es mínimo 10 años. Además, corresponde al desarrollo de sucesos importantes, por ejemplo en el año 2008 se elabora y aprueba la nueva Constitución de la República del Ecuador; misma que se encuentra vigente hasta la actualidad. En este periodo de análisis propuesto, permitirá identificar la percepción general de la dinámica de la implementación de las la política de agricultura.

### **2.3. Definición de hipótesis**

Como lo manifiestan George y Bennett (2005), al usar las teorías para desarrollar explicaciones de casos a través del rastreo del proceso, todos los pasos que intervienen en un caso deben ser predichos por una hipótesis, o la hipótesis debe ser enmendada, tal vez de forma trivial o fundamental para cada caso de estudio. Por lo tanto, en la construcción de la teoría como en las variantes de la prueba de la teoría, la teorización en una forma u otra precede a las variables hipotéticas y a los *proxies* empíricos que se espera observar si están presentes en un caso particular (Kay y Baker 2015, 11).

Además, Fairfield y Charman (2016), consideran que la condición del proceso de definición de hipótesis de investigación e hipótesis alternativas se establecen de tal forma que éstas deben ser mutuamente excluyentes, así como también se debe definir exhaustivamente el rango de posibilidades explicativas, evitando definir la hipótesis alternativas como una negación indeterminada, desconociendo su contenido exacto. Esta forma de seleccionar las hipótesis facilita la comprobación de las evidencias empíricas y el mecanismo causal. Por lo tanto, se define de forma explícita la hipótesis alternativa como la parte *n*, no existe en la realidad y se representa  $\sim hn$ . Se observa que  $\sim hn$  tiene su significado propio y no es una negación indeterminada de la hipótesis formulada en la investigación. También, *hn* y  $\sim hn$  forman un conjunto riguroso de posibilidades, porque en cualquiera de los casos de existencia o inexistencia, el proceso inferencial no puede generar otra respuesta como resultado. Las hipótesis son mutuamente excluyentes porque una parte no puede al tiempo existir y no existir.

La definición de las hipótesis para este caso de estudio se presenta en la (tabla 3.8), mismas que se realiza dando cumpliendo las particularidades expuestas en el párrafo anterior:

Tabla 3.8. Formulación de hipótesis para el mecanismo causal.

Componente	<b>h</b>	<b><math>\sim h</math></b>
D1= Establecimiento de Agenda	hd1= El Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario.	$\sim hd1$ : El Gobierno no busca el desarrollo del sector agropecuario.
n1: Formulación de política	hn1: El Gobierno formula una nueva política de agricultura.	$\sim hn1$ : El Gobierno no formula una nueva política de agricultura.
n2: Coordinación intersectorial	hn2: El Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política.	$\sim hn2$ : El Gobierno no adapta el sistema institucional para implementar la nueva política.
n3: Interacciones de políticas	hn3: El Gobierno implementa la política de agricultura.	$\sim hn3$ : El Gobierno no implementa la política de agricultura.
R: Resultado de política	hr: El Gobierno cambia la política de agricultura.	$\sim hr$ : Gobierno no cambia la política de agricultura.

Fuente: Vicente Guamán

#### 2.4. Definición de confianza previa

El nivel de confianza previa en la hipótesis afecta si se centra en recopilar evidencias confirmatorias (predicciones teóricamente únicas) o desconfirmante (predicciones teóricamente ciertas), junto con el nivel de valor probatorio de evidencia requerida para

actualizar nuestra confianza. Si la confianza previa propuesta es alta, dado que solo hay una evidencia de confirmación muy sólida, incrementaría aún más nuestra confianza, puede ser más productivo concentrarse en la evidencia desconfirmante en un intento de aprender algo nuevo. En contraste, cuando tenemos poca confianza previa, incluso una evidencia de confirmación relativamente débil actualizará nuestra confianza. Aquí un estudio de caso actúa como una forma para la prueba de plausibilidad (Beach y Pedersen 2016, 177).

Aunque existen críticas por parte de algunos científicos aduciendo que los grados de confianza que se utiliza es de forma aleatoria, no obstante Beach y Pedersen (2016) justifican su utilización en razón que pueden evaluar mejor si las conclusiones de la investigación están justificadas, dados los argumentos sobre la confianza previa y por qué el material empírico puede confirmar o desmentir la evidencia de una relación causal. Además, poner las cartas sobre la mesa también fomenta la autoevaluación, ya que deberían permitirnos detectar mejor nuestras propias decisiones excesivamente subjetivas sobre la investigación previa y la evaluación de la evidencia (Beach y Pedersen 2016, 180).

Por consiguiente, en esta investigación se sigue el principio de inferencia formulado por (Fairfield y Charman 2016), quienes proponen antes de procesar la evidencia se tienen las mismas expectativas puestas, tanto en la presencia como la ausencia del mecanismo causal y cada una de sus partes o entidades.

## **2.5. Elaboración de pruebas empíricas**

Las predicciones empíricas implica una combinación de certeza y unicidad, cuando se incrementa el nivel de una, necesariamente disminuye el otro. Beach y Pedersen (2013, 104), recomiendan utilizar el primer compromiso del proceso inferencial con la certeza, cuando se trata de comprobación de teoría.

Por lo tanto, se busca identificar un nivel de certeza aceptable considerando la forma primordial a la certeza, de tal forma que se compruebe la existencia de cada una de las partes del mecanismo causal, que, junto a la unicidad con su potencial de capacidad discriminatória, incrementa la posibilidad que la hipótesis alterna sea falsa.

En este caso, se realiza las predicciones empíricas para cada parte del mecanismo causal de la política de agricultura en Ecuador. En total se realiza 30 predicciones, 6 para el detonante, seis

para para cada parte del mecanismo causal y finalmente seis para el resultado de cambio de política.

### **Detonante**

d1: Establecimiento de Agenda.

hd1: El Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario.

~hd1: El Gobierno no busca el desarrollo del sector agropecuario.

### **Entidad uno**

n1: Formulación de política.

hn1: El Gobierno formula una nueva política de agricultura.

~hn1: El Gobierno no formula una nueva política de agricultura.

### **Entidad dos**

n2: Coordinación intersectorial.

hn2: El Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política.

~hn2: El Gobierno no adapta el sistema institucional para implementar la nueva política.

### **Entidad tres**

n3: Interacciones políticas.

hn3: El Gobierno implementa la política de agricultura.

~hn3: El Gobierno no implementa la política de agricultura.

### **Resultado**

OT: R: Resultado de política.

hOT: El Gobierno fomenta la nueva política de la agricultura familiar campesina.

~hOT: El Gobierno no fomenta la nueva política pública de la agricultura familiar campesina.

El diseño de las pruebas empíricas consiste en identificar las observaciones empíricas esperadas si el mecanismo teórico es válido (Fontaine, Medrano y Narváez 2019). Por lo tanto, la identificación de cada uno de las observaciones es fundamental, puesto que permite la generación de la evidencia empírica. Las observaciones empíricas para cada una de las hipótesis del mecanismo causal, el detonante y el resultado, se indica en la (tabla 3.9).

Tabla 3.9. Observaciones empíricas en un proceso de cambio de política pública.

<b>Hipótesis</b>	El Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario. (Hd)	El Gobierno formula una nueva política de agricultura (Ha)	El Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política. (Hb)	El Gobierno implementa la nueva política de agricultura (Hc)	El Gobierno cambia la política de agricultura (Hr)
<b>Recursos</b>	Declaraciones explícitas del Gobierno en el rediseño del aparato estatal (Pd1)	Cambio en la administración sectorial de la política (Pa1)	Cambio en la administración intersectorial (Pb1)	Huellas en la administración de la comunidad local (Pc1)	Gobierno fomenta la nueva política pública de la AFC (Pr1)
<b>Opinión Pública</b>	Opiniones de las coaliciones sobre el desarrollo del sector agropecuario (Pd2)	Opiniones de las coaliciones sobre la formulación de la nueva política de agricultura (Pa2)	Opiniones de las coaliciones sobre la adopción del sistema institucional (Pb2)	Opiniones de las coaliciones sobre la implementación de la política de agricultura (Pc2)	Declaraciones de las coaliciones de la nueva política de agricultura (Pr2)
<b>Información</b>	Material informativo sobre propuesta de desarrollo del sector agropecuario (Pd3)	Material informativo de la nueva política de agricultura movilizaciones (Pa3)	Material informativo de la nueva estructura institucional (Pb3)	Material informativo de la implementación de la política de agricultura (Pc3)	Acceso a la información de evaluación (Pr3)
<b>Grupos movilizadores</b>	Movilización de coaliciones que buscan desarrollo del sector agropecuario (Pd4)	Movilización de coaliciones que buscan incidir en la formulación de la nueva política (Pa4)	Coaliciones buscan incidir en el sistema institucional (Pb4)	Coaliciones buscan incidir en la implementación de la política de agricultura (Pc4)	Coaliciones solicitan mayor atención de la nueva política de agricultura (Pr4)
<b>Recursos financieros</b>	Declaración del Gobierno en el modelo de desarrollo (Pd5)	Cambio en la asignación presupuestaria en el sector de la política (Pa5)	Cambio en la asignación presupuestaria intersectorial (Pb5)	Huellas en la ejecución presupuestaria (Pc5)	Presupuesto designado para la agricultura familiar campesina (Pr5)
<b>Liderazgo hábil</b>	Declaraciones explícitas en el programa de Gobierno (Pd6)	Cambio en la planificación sectorial de la política (Pa6)	Cambio en la planificación intersectorial (Pb6)	Huellas en las declaraciones del presidente (Pc6)	Huellas de liderazgo para implementar políticas (Pr6)

Fuente: Adaptado de Fontaine, Medrano y Narváez 2019.

## 2.6 Evidencias empíricas

La identificación de evidencias empírica no tiene la forma de una narrativa analítica que describa los acontecimientos o los pasos causales entre el detonante y el resultado final. Sino corresponden a identificar observaciones, huellas o características del proceso del mecanismo causal que se puede presentar como demostración de cada uno de los eventos sucedidos en la

investigación, de tal forma que aporten a confirmar la existencia de las predicciones empíricas realizadas para cada uno de las partes del mecanismo causal.

Por otra parte, el proceso de inferencia bayesiana exige a los investigadores a identificar y definir la información que será utilizada como evidencia, aunque se prefiere la calidad antes que la cantidad (Bennett 2008, 711). Por lo tanto, si una segunda evidencia es presentada y guarda estrecha relación con la primera, esta tiene un menor valor debido a que no incorpora nada nuevo a la inferencia.

A continuación, se expone el procesamiento de información para el caso de estudio de la política de agricultura en Ecuador, con el objetivo de definir si existen evidencias que sustenten cada una de las predicciones empíricas realizadas sobre las hipotéticas partes del mecanismo causal de la política pública. Se inicia con la hipótesis del detonante: Gobierno busca desarrollo del sector agropecuario. Esto permitirá definir, si cada uno de los planteados previamente se aprueba o se rechazan.

### **El Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario**

Empezando con las evidencia (e1) (tabla 3.10), propuesta de rediseño institucional para incluir a la agricultura familiar campesina, se planteó un test tipo aro, y para superarlo, se debe comprobar que encaja con la realidad. El Plan de Gobierno de Alianza País se propone una política que busca diversificar, defender y fomentar la producción agrícola y pecuaria sustentable, aprovechando la biodiversidad de ecosistemas y microclimas, a través del fortalecimiento de las capacidades productivas y de gestión de las comunidades campesinas e indígenas, si como los encadenamientos productivos y comerciales de empresas agrícolas y cooperativas campesinas existentes y la constitución de nuevas unidades de producción aglomeradas en escala. Además, proponen impulsar una política de comercialización agropecuaria, que rompa con la red de los intermediarios, asegurando el abastecimiento, la distribución y regulación de precios de los productos a través de una comercialización directa en las ciudades, creando redes solidarias de abastecimiento y mercados locales (Plan de Gobierno de Alianza País 2007, 41).

Por otra parte, para comprobar (e2) (tabla 3.10), las organizaciones de la Mesa Agraria proponen cambios en la política agraria, se pone a prueba el *test* tipo aro, según la cual también consta en la (tabla 3.10). Las Mesa Agraria reunía en su interior una diversidad de

actores que logró dialogar poniendo al centro de la agenda política la propuesta de la soberanía alimentaria, además se promovió el debate y la difusión a nivel nacional, recogiendo diferentes puntos de vista y enriqueciendo con entradas innovadoras, como por ejemplo la interculturalidad, el impulso al desarrollo rural integral o la necesidad de luchar en defensa de los derechos de los trabajadores asalariados agrícolas ( CNC-EA 2017, 9).

En lo que se refiere a la evidencia (e3) (tabla 3.10), propuesta de cambio de la política de agricultura presentado en el Mandato Agrario<sup>8</sup> al presidente de la Asamblea Constituyente, el 10 de julio de 2008. Este resume a una propuesta alternativa que orienta a la recuperación del papel del Estado en la promoción de la pequeña y mediana producción para la consolidación de la soberanía alimentaria.

La evidencia de los acontecimientos que promovieron la movilización de las coaliciones (e4) (tabla 3.10), se considera que, durante la década sucesiva, este espacio de articulación contribuyó activamente al éxito de las movilizaciones sociales en contra de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Además, cada una de las federaciones que conforman la Mesa Agraria impulsó en esos años prácticas innovadoras para difundir y materializar los principios de la soberanía alimentaria, llevado adelante expresiones productivas y asociativas para la recuperación de los sistemas agrícolas campesinos, basados en la innovación agroecológica, el diálogo de saberes, la diversificación productiva y los sistemas agroforestales. En este marco, este enfoque integral de la cadena productiva, las federaciones promovieron proyectos para la recuperación de la agrobiodiversidad, transformación y comercialización de productos de la agricultura familiar campesina, así como también de la economía popular y solidaria (CNC-EA 2017, 11).

Además, la propuesta para cambiar el modelo de desarrollo (e5) (tabla 3.10), igualmente consta en el Plan de Gobierno de Alianza País y se concreta en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, que propone prioridad la protección a sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo, así como aquellos asociados a iniciativas provenientes de la economía social y solidaria, al ejercicio de la soberanía alimentaria del país y, en general, a la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos.

---

<sup>8</sup> Mandato Agrario, se refiere a un documento elaborado y firmado por varios representantes de las coaliciones en que realizan propuestas en materia de agricultura para que sea considerada en la Constitución del año 2008.

Finalmente, la evidencia (e6) (tabla 3.10), se propone realizar la revolución agraria. En octubre del 2006, en aquel entonces candidato a la presidencia de la República del Ecuador economista Rafael Correa Delgado, en un medio de comunicación, se refirió en los siguientes términos: “nosotros protegeremos la producción agrícola nacional, porque la agricultura, además de ser sustento del desarrollo de la vida, es el principio generador de empleos en el país”. Además, ofreció entregar líneas de crédito a los pequeños productores agropecuarios y de la misma forma reafirmó que su mejor propuesta en este campo es que no va a firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, para proteger los intereses de ese sector económico<sup>9</sup>.

En efecto las evidencias empíricas identificadas con sus respectivas fuentes de verificación confirman la hipótesis planteada. Por lo tanto, la conclusión inferencial sobre este primer componente del detonante es la aceptación de hd (El Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario) con la potencia inferencial conjunta de superar un test tipo aro (tabla 3.10).

Tabla 3.10. Evidencia de un caso típico para establecimiento de agenda (detonante)

Hipótesis	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia hallada	Fuentes	Resultados de las pruebas
El Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario. (hd)	Declaraciones explícitas del Gobierno en el rediseño del aparato estatal (Pd1)	Propuesta de rediseño institucional para incluir a la agricultura familiar campesina (e1)	a) Documento de Plan de Gobierno de Alianza País 2007-2011 b) Discurso del presidente de la República el 02 de agosto de 2007	+
	Opiniones de las coaliciones sobre el desarrollo del sector agropecuario (Pd2)	Las organizaciones de la Mesa Agraria proponen cambios en la política agraria (e2)	Memorias, informes de la Mesa Agraria	+
	Material informativo sobre propuesta de desarrollo del sector agropecuario (Pd3)	Propuesta de cambio de la política de agricultura (e3)	Mandato Agraria elaborado por varias organizaciones	+
	Movilización de coaliciones que buscan desarrollo del sector agropecuario (Pd4)	Existen varios acontecimientos que promovieron la movilización de las coaliciones (e4)	Huellas generada por la movilización. Memorias de la Mesa Agraria	+
	Declaración del Gobierno en el modelo de desarrollo (Pd5)	Propuesta para cambiar el modelo de desarrollo (e5)	a) Plan de Gobierno de Alianza País b) Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013	+

<sup>9</sup> Tomado del Diario el Universo, publicado el 25 de octubre de 2006.

	Declaraciones explícitas en el programa de Gobierno (Pd6)	Propone realizar la revolución agraria (e6)	a) Declaraciones en medio de prensa escrito ( el Universo 25 de octubre 2006)	+
--	---	---	---	---

Fuente: Vicente Guamán

### **El Gobierno formula una nueva política de agricultura**

Para la comprobación de esta hipótesis que corresponde al inicio del mecanismo causal, se identificaron las evidencias empíricas para cada una de las predicciones empíricas. La primera, un test tipo aro y determina que debería observarse: se crea la Coordinación General de Redes Comerciales en el MAG (e1), esta evidencia sumada a: se genera opinión ciudadana sobre seguridad y soberanía alimentaria (e2) y la propuesta alternativa de política de agricultura (e3) son las que confirman la hipótesis.

La evidencia empírica (e1) (tabla 3.11), se indique que, en septiembre 2009, el Ministerio de Agricultura y Ganadería decide impulsar un componente para la comercialización asociativa a través del Proyecto Circuitos Alternativos de Comercialización, dirigidos a pequeños y medianos productores rurales.

En este sentido, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, emitido mediante Acuerdo Ministerial No. 281, creó entre sus Unidades a la Coordinación General de Redes Comerciales- CGRC dentro del Viceministerio de Desarrollo Rural, en septiembre de 2011. Esta Unidad está conformada con dos Direcciones; a) Normativa Técnica de Circuitos Alternativos de Comercialización y b) Gestión de Circuitos Alternativos de Comercialización.

Además, se diseñaron estatutos, en el que se indica las atribuciones y funciones para la nueva estructura, conservando los componentes y estrategias transversales que fueron trabajadas como resultado de los dos estudios ejecutados por Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF) y con los aportes de las redes y colectivos participantes del Grupo AD-Hoc. Esta evidencia identificada se pone a prueba mediante la prueba de aro.

En lo que se refiere a la evidencia (e2) (tabla 3.11), se genera opinión ciudadana sobre seguridad y soberanía alimentaria, la discusión sobre este tema ha venido generando opinión desde que la Organización Vía Campesina lanza el concepto de soberanía alimentaria en el año 1996. En esta época se promueve un modelo de desarrollo rural que pone énfasis en la

pequeña y mediana producción agropecuaria, las redes asociativas de producción y comercialización que ponen énfasis en el mercado interno (Rosero 2008, 73). El concepto de soberanía alimentaria se presenta opuesto a la seguridad alimentaria, como opción que estaba representada por las cadenas agroindustriales y agroexportadoras. También esta contradicción genera opinión y debate dentro de las coaliciones que impulsan la soberanía alimentaria.

La propuesta alternativa de política de agricultura corresponde a la evidencia (e 3) (tabla 3.11), esta fue liderada por la Mesa Agraria, que fue un espacio de convergencia de las tres principales organizaciones nacionales del campo que. Esta Mesa, mantenía el apoyo de varias Organizaciones no Gubernamentales nacionales e internacionales desde el año 2000, realizando propuestas alternativas de políticas públicas para la agricultura, la alimentación, el desarrollo sustentable del país y para la construcción de una sociedad intercultural.

En efecto, la presencia de mayor relevancia fue en la presentación de la propuesta de política pública a la Asamblea Constituyente en el año 2008, se recalca que el trabajo ha sido complejo para llegar a consensos en la elaboración y presentación, debido a que los integrantes de las coaliciones presentaban sus argumentos técnicos, con la finalidad que se incluya en la propuesta final. Por lo tanto, se presenta a continuación un resumen del conjunto de planteamientos que la Mesa Agraria realizó en aspectos relacionados a la soberanía y seguridad alimentaria, desarrollo territorial con equidad y los derechos de los y las trabajadoras (CNC-EA 2017).

- a) Garantizar la soberanía alimentaria para la población a partir de la producción agroalimentaria nacional promoviendo sistemas agroecológicos de producción y evitando la dependencia de importaciones de alimentos, protegiendo y promoviendo a las agriculturas campesinas a través del acceso a la tierra, el agua y a servicios para la producción de alimentos sanos, adecuados y suficientes.
- b) Proponer una revolución agraria entendida como un proceso de cambio profundo en las políticas públicas para el agro, reconociendo que la agricultura debe ser el eje de un nuevo modelo de desarrollo equitativo, intercultural, sustentable y soberano para el Ecuador. Esta revolución deberá ir incluyendo la redistribución de la tierra, la desprivatización del agua y manejo sustentable, la defensa y conservación de la

agrobiodiversidad y de los conocimientos asociados, el control de las semillas por parte del campesinado.

- c) Establecer un modelo de desarrollo territorial sustentable y equitativo que permita la redistribución de la riqueza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población promoviendo la igualdad de oportunidades para todos y todas, protegiendo los recursos naturales, el agua, la semilla y la biodiversidad para las futuras generaciones. Este modelo deberá poner énfasis hacia el desarrollo rural sostenible para superar las disparidades existentes entre el campo y la ciudad.
- d) Garantizar los derechos de trabajadores y trabajadoras en general y particularmente en la agricultura, para lo cual debe eliminarse todo tipo de tercerización laboral por tratarse de un mecanismo que en sí mismo atenta esos derechos inalienables de los trabajadores. El Estado deberá velar por la generación de empleo y del trabajo digno, principalmente a nivel rural.
- e) Refundar un Estado soberano e intercultural e independiente que no responda a directrices externas, en particular de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Que garantice las relaciones de respeto entre pueblos, culturas e identidades diversas, promoviendo la solidaridad, la reciprocidad y la complementariedad dentro de y fuera del país. El nuevo Estado que se espera deberá garantizar gobernabilidad democrática concebida no solo como el equilibrio entre las funciones del Estado, sino con plena participación ciudadana en la gestión pública. La gobernanza equitativa entendida como la respuesta eficiente y eficaz desde el Estado a los derechos y demandas de la población.

Por otra parte, la evidencia relacionada a las movilizaciones constantes exigiendo cambio en la política de agricultura se detalla en la (e 4) de la (tabla 3.11). Para comprobar esta evidencia se hace referencia al proceso histórico de las organizaciones sociales del país, puesto que tienen un proceso de movilización constante. Inicialmente fue para acceder a la tierra y obtener el derecho a expresarse en términos de etnicidad, plurinacionalidad y acceso a derechos que como pueblos les corresponde, esto permite ilustrar el punto de vista y el comportamiento de las colonias, frente a una valoración de lo étnico pero también de lo

campesino o clasista, dando en la práctica su propia versión acerca de concepciones largo tiempo consagradas<sup>10</sup>.

Igualmente, el presupuesto para la elaboración de la propuesta de política pública (e5) consta en la (tabla 3.11). Todas las acciones que se realice en las instituciones requieren de financiamiento, para cubrir gastos de movilización, reuniones o talleres, dependiendo que metodología se utilice; por lo tanto, este proceso de formulación de política tiene un costo.

En lo que se refiere a la evidencia de inclusión a beneficiarios de la agricultura familiar campesina (e6) en la (tabla 3.11), la autoridad nacional que rige la política de agricultura (MAG) inicia trabajando en un programa de pre-inversión que permitió a) levantar información sobre el estado e impactos de estos sistemas alternativos de producción, comercialización y consumo, b) diseñar un marco de estrategias para institucionalizar el trabajo sobre estos sistemas al interior del MAG; y, c) desarrollar un proyecto en formato SENPLADES para operativizar las estrategias.

Además, en el año 2010 con la participación de organizaciones de productores y consumidores, se levantó información de 26.620 familias al menos de 10 ha (4.2% de total de productores menores de 10 ha) a nivel nacional. Los resultados permitieron visibilizar la importancia de la agricultura familiar y los circuitos alternativos de comercialización en la consecución de la propuesta de soberanía alimentaria incluida en el objetivo 11 del Pal Nacional del Buen Vivir.

En consecuencia, las evidencias empíricas identificadas en la (tabla 3.11) aportan a confirmar que la hipótesis propuesta: Gobierno formula una nueva política de agricultura (h1), es afirmativa, por lo tanto, este primer elemento del mecanismo causal es determinante para generar la fuerza causal para la siguiente entidad.

Tabla 3.11. Evidencia de un caso típico para formulación de política (entidad uno)

Hipótesis	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia hallada	Fuentes	Resultados de las pruebas
	Cambio en la administración nacional de la política (Pa1)	Se crea la Coordinación de Redes Comerciales en el MAG (e1)	Informes de rendición de cuentas	+

<sup>10</sup> Entrevista realizado al señor Santos Villamar, Presidente de FENOCIN

El Gobierno formula una nueva política de agricultura. (h1)			Acuerdo Ministerial No 281, septiembre de 2011	
	Opiniones de las coaliciones sobre la formulación de la nueva política de agricultura (Pa2)	Se genera opinión ciudadana sobre seguridad y soberanía alimentaria (e 2)	Declaraciones de los líderes de las coaliciones y Medios de comunicación	+
	Material informativo de la nueva política de agricultura movilizaciones (Pa3)	Propuesta alternativa de política de agricultura (e 3)	Documento de Propuesta de la Mesa Agraria	+
	Movilización de coaliciones que buscan que buscan incidir en la formulación de la nueva política (Pa4)	Las movilizaciones constantes exigiendo cambio en la política de agricultura (e 4)	Entrevista a líderes	+
	Cambio en la asignación presupuestaria en el sector de la política (Pa5)	Presupuesto para la elaboración de la propuesta de política pública (e5)	Asignaciones presupuestarias del Gobierno central.	+
	Cambio en la planificación nacional de la política (Pa6)	Se incluye a beneficiarios de la agricultura familiar campesina (e6)	Informe de la Coordinación de Redes Comerciales del MAG	+

Fuente: Vicente Guamán

### **El Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política**

La formulación e implementación de la política pública es el resultado del proceso en un periodo de tiempo, misma que empezó con la implementación de programas y proyectos para beneficiar a los pequeños y medianos productores, posteriormente la creación de la Coordinación General de Redes Comerciales y finalmente la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Por lo tanto, para continuar en la comprobación del mecanismo causal corresponde, identificar las evidencias empíricas para la hipótesis (h2) formulada en la (tabla 3.12), para ello se identifica seis evidencias empíricas:

Se crea la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina (e1), mediante compromiso presidencial No. 0093 de 14 de julio del 2017 y resolución Ministerial No. MDT-2017-0023, el 01 de Septiembre del 2017. En esta fecha nace oficialmente como Subsecretaría, inicialmente cuenta solamente con el Subsecretario designado y una persona adicional que ocupa el cargo de asistente.

La misión de esta Subsecretaría corresponde a fortalecer la agricultura familiar campesina. mediante sistemas productivos sostenibles y sustentables, diseños diversificados, tecnologías apropiadas, contextos específicos, emprendimientos rurales, la comercialización directa,

fortalecimiento organizativo sobre la base de un diálogo de saberes, considerando principios de la Economía Popular Solidaria, el control social y el comercio justo para garantizar sistemas agroalimentarios con soberanía alimentaria para el buen vivir rural.

Para su operación esta Subsecretaría se conforma con cuatro Direcciones nacionales (Gestión Desarrollo Productivo Agroecológico, Gestión de Análisis y Articulación Intersectorial para la AFC, Gestión de Saberes Ancestrales y la Dirección de Gestión de Circuitos Alternativos); además en las 24 Direcciones Distritales del MAG se conforma un equipo mínimo para realizar las tareas y actividades que se disponga desde planta central del MAG.

Referente a la evidencia (e2), las organizaciones manifiestan respaldo a la política agraria propuesto en la (tabla 3.12), la Confederación Nacional de Organizaciones Campesina Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN), ha sido protagonista de impulsar la propuesta de soberanía alimentaria y la agricultura familiar campesina, convocó a las organizaciones bases de las provincias a un consejo ampliado para el día 10 de abril de 2018, con el objetivo de analizar los avances de la implementación de la política agropecuaria del Ecuador. En este evento se genera una serie de debates en favor y contra de las acciones que realiza el Gobierno Nacional a favor de la agricultura familiar campesina, no obstante se concluyó realizando una resolución respaldando las acciones realizadas por el Gobierno nacional<sup>11</sup>.

Seguidamente el Ministerio de Agricultura y Ganadería presenta la nueva estructura institucional (e3) (tabla 3.12), le corresponde a la asignación de competencias a la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina. En consecuencia en el año 2017, el MAG elabora e implementa una nueva estructura orgánica con la finalidad de dar tratamiento diferente al sector agropecuario del país, por lo tanto mediante el Acuerdo Ministerial 281 emitido el 29 de julio de 2017, se oficializa el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en este estatuto se incluye la estructura orgánica de la reciente creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, en el cual se establece las atribuciones y responsabilidades, para proponer y articular políticas, normativa, metodologías, modelos de gestión, estrategias y lineamientos, para el desarrollo del sector agropecuario, a ser aplicadas a nivel central y desconcentrado, en el ámbito de su competencia.

---

<sup>11</sup> Entrevista realizada al señor Santos Villamar, presidente de la FENOCIN

En lo referente a las movilizaciones de las coaliciones (e4) (tabla 3.12), estos eventos que realizaba la FENOCIN son financiadas por sus propios integrantes, mediante la autogestión impulsados por mejorar las condiciones del campo y de quienes lo hacen producir; aseveró que los productores de arroz están atravesando una grave crisis por la baja del precio de este producto. También manifestó que las autoridades no se reúnen con los arroceros, sino con los dueños de las piladoras privadas que son las que más ganan en la comercialización<sup>12</sup>.

El presupuesto para la implementación de proyectos (e5) (tabla 3.12), en septiembre de 2017, fecha de su creación la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, solamente tenía presupuesto para gasto corriente; no obstante se realiza la propuesta del Plan Operativo Anual para el año 2018, se contempla un presupuesto de 250.000 dólares. Además, se elabora los proyectos de inversión, como por ejemplo el proyecto de Fortalecimiento de los procesos de Comercialización Asociativa de la Agricultura Familiar Campesina, a través de la Capacitación y Dotación de Equipamiento para Cosecha, Poscosecha, Acopio y Distribución de Productos, por un monto de 872.000 dólares americanos; entre otros proyectos que promueven la agricultura familiar<sup>13</sup>.

También se generan alianzas con instituciones que aportan a fortalecer la agricultura familia campesina (e6) (tabla 3.12), se realiza articulación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para la formulación e implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la Comercialización Asociativa en Frontera Norte; con la FAO, Programa Mundial de Alimentos, BanEcuador y con otras instituciones que tienen en sus agendas de trabajo la agricultura familiar campesina.

Para superar la prueba aro basada en la evidencia (e1), constituye un avance para lograr la institucionalización de la agricultura familiar campesina, en consiguiente es claro que la información que contiene en la evidencias empíricas e1 y e2, comprueban la hipótesis h2 el Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política. Esta evidencia empírica identificada se realiza el *test* de aro (tabla 3.12).

Tabla 3.12. Evidencia de un caso típico para coordinación intersectorial (entidad dos)

Hipótesis	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia hallada	Fuentes	Resultados de pruebas
-----------	-----------------------------------	-------------------	---------	-----------------------

<sup>12</sup> Entrevista realizada al señor Santos Villamar, presidente de la FENOCIN

<sup>13</sup> Planificación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina

El Gobierno adapta el sistema institucional para implementar la nueva política. (h2)	Cambio en la administración intersectorial (Pb1)	Se crea la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina (e1)	Compromiso presidencial No. 0093 de 14 de julio del 2017	+
	Opiniones de las coaliciones sobre la adopción del sistema institucional (Pb2)	Las coaliciones manifiestan respaldo a la política agraria (e2)	Documentos enviado a Ministro de Agricultura ofreciendo respaldo político	+
	Material informativo de la nueva estructura institucional (Pb3)	El Ministerio de Agricultura y Ganadería presenta la nueva estructura institucional (e3)	Discursos Publicaciones en redes sociales Entrevista A	+
	Coaliciones buscan incidir en el sistema institucional (Pb4)	Movilización de las coaliciones (e4)	Entrevista líder de coalición	+
	Cambio en la asignación presupuestaria intersectorial (Pb5)	Presupuesto para la implementación de proyectos (e5)	Plan Operativo Anual de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina	+
	Cambio en la planificación intersectorial (Pb6)	Se generan alianzas con instituciones que aportan a fortalecer la agricultura familiar campesina (e6)	Convenios con el MIES y otras instituciones	+

Fuente: Vicente Guamán

### El Gobierno implementa la nueva política de agricultura (h3)

La última parte del mecanismo, antes que la fuerza causal produzca el resultado de política, se expresa en la hipótesis (h3). Para la comprobación de esta hipótesis se formulan las siguientes evidencias empíricas que se demuestra en la (tabla 3.13):

La primera evidencia empírica (e1) (tabla 3.13) corresponde a identificar las acciones, programas o proyectos que se implementa desde las entidades del Gobierno a favor de los productores de la agricultura familiar campesina. Se encuentra que el expresidente de la República del Ecuador Rafael Correa, denominó como plataforma de campaña en su programa político la Revolución Agraria, no obstante el mismo expresidente Correa ha admitido en ciertas ocasiones la falta de transformaciones radicales en el campo y que la deuda agraria es grande que su Gobierno ha mantenido con los pequeños y medianos productores.

Además, si se revisa documentos oficiales como el Plan de Buen Vivir 2013-2017, la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural y aquellas para la igualdad y Erradicación de la pobreza, se encuentra el reconocimiento del rol del campesinado y a la soberanía alimentaria como estrategia para el cambio de la matriz productiva. Sin embargo, el panorama de las políticas públicas implementado guarda cierta distancia (CNC- EA, 2017).

También se observa en la continuidad de varios programas y proyectos que se implementa desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo la dotación de kits para monocultivos tradicionales; con estas acciones de fomento los cultivos tradicionales de alto rendimiento no responde a la lógica de transición agroecológica, ni a las competencias asignadas a la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, sino más bien es una continuidad al modelo agrícola convencional productivista. No obstante, los logros que se ha obtenido para los productores de la agricultura familiar campesina son evidentes, en corto periodo de tiempo se ha logrado incluir grandes temas dentro de la política de agricultura, los que se detallan a continuación<sup>14</sup>:

- a) El Sello de la Agricultura Familiar Campesina es un distintivo que garantiza el origen social de los productos y servicios agroalimentarios está institucionalizado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) mediante Acuerdo Ministerial 228 del 13 de octubre de 2017. El acceso al Sello AFC es voluntario, cualquiera puede acceder previo cumplimiento de tres criterios: (1) realización de actividades productivas; (2) gestión familiar de la producción; (3) vínculo territorial. Actualmente se encuentran realizando el proceso de capacitación a los técnicos de las Direcciones Distritales en el proceso de inscripción de productores para su posterior la implementación en territorio.
- b) En la comercialización asociativa consta que se ha trabajado con organizaciones de productores que se identifican como agricultores familiares y campesinos que cuentan con algún producto potencial para insertar en la comercialización directa. Los resultados generados desde su creación hasta diciembre 2018, incluye el trabajo con 23.197 productores, 230 circuitos alternativos de comercialización establecidos. El resultado presentado es el producto del trabajo colectivo de varios años, considerando que es un proceso y toma tiempo lograr que una organización adquiera las capacidades técnicas y la madurez organizativa suficiente para que pueda vincularse de manera efectiva a éstos espacios de comercialización.
- c) Capacitación a 8.888 productores de la agricultura familiar campesina en producción sustentable en las 23 provincias continentales, esto se realiza en coordinación con las

---

<sup>14</sup> Información proporcionada por la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina

Direcciones Distritales del MAG. La capacitación se ha realizado en producción sustentable; en los módulos de agricultura sustentable que abarca temáticas de diseños prediales, agroforestería, manejo y conservación del suelo, producción de bioinsumos, manejo de cultivos, crianza de animales, sistema participativo de garantías, costos de producción, comercialización asociativa y riego.

- d) Se ha iniciado el proceso de implementación de 1.507 fincas agroecológica, que son sistemas de producción agrícola inspirados en el funcionamiento de los ciclos de la naturaleza, los saberes ancestrales y los conocimientos modernos, para el diseño y manejo sustentable de agro ecosistemas, libres del uso de agro tóxicos, organismos genéticamente modificados (OGM) y otros contaminantes. Estos sistemas productivos promueve la agrobiodiversidad, la integración de cultivos, crianza de animales, forestales y el manejo ecológico del suelo, agua y recursos productivos.

En lo que se refiere a la evidencia (e 2) de la (tabla 3.13) coaliciones comentan de la implementación de la política de agricultura (e2), se indica que en enero de 2018, la organización FENOCIN a través de su presidente solicita mayor atención para los campesinos, indicó que la propuesta planteada por su organización al Presidente del Ecuador Lenin Moreno para crear un Ministerio para la Agricultura Familiar Campesina. Pero se implementó bajo la figura de una Subsecretaría en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, aunque inicialmente sin presupuesto, lo que le dificulta emprender con acciones en territorio. Afirmó que desconoce el proyecto de La Minga Nacional Agropecuaria, el mismo que no se les consultó sobre este plan y que mucho menos se los informó<sup>15</sup>.

Por otra parte se ha generado material divulgativo de las acciones que realiza la Subsecretaria de Agricultura Familiar Campesina (e3) (tabla 3.13), se ha elaborado y reproducido material para difundir experiencias de conocimientos de la agricultura familiar campesina en nueve temáticas con enfoque agroecológico, específicamente: bases de la producción sostenible y agroforestería, manejo y conservación de suelos, biofertilizantes, manejo de cultivos, manejo, crianza de animales, sistemas participativos de garantía SPG, costos de producción, mercadeo, estrategias de comercialización y riego, los cuales han sido entregados a los productores y técnicos en territorio como material de apoyo a las capacitaciones. A la fecha se han impreso

---

<sup>15</sup> Entrevista realizado al señor Santos Villamar, presidente de la FENOCIN

21.960 ejemplares y 1.650 rotafolios (resumen de los módulos de capacitación) que facilitan las capacitaciones a los agricultores en las comunidades de aprendizaje<sup>16</sup>. Además, se dispone de 7.440 planificadores, para que los agricultores puedan organizar sus actividades en función de las fases lunares.

También se ha conformado mesas temáticas entre el MAG y las coaliciones (e4) (tabla 3.13), la FENOCIN propone al Ministerio de Agricultura conformar una mesa de trabajo con la finalidad de discutir las propuestas y plantear alternativas a estas problemáticas. En esta mesa de trabajo se incluía temas de: producción, créditos a través de BanEcuador y legalización de tierras. Para su operación se conformó una comisión con delegados técnicos de cada uno de las partes, mismo que funcionó en un determinado tiempo. El resultado del trabajo de esta comisión se puede evidenciar a través de los comunicados de invitación a reuniones que se realizaba desde el Ministerio de Agricultura; sin embargo, no se ha conseguido todos los resultados propuestos.

Asimismo, se ha realizado convenios de ejecución, presupuesto para la implementación de proyectos (e5) (tabla 3.13), entre el MAG y las organizaciones beneficiarias, en esta consta del aporte económico que realiza cada una de las partes que intervienen en la celebración. Alguno de los convenios que han sido firmados son: a) Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y BANECUADOR, para desarrollar la estrategia de intervención en territorio para la reducción de trabajo infantil, a través de la estrategia de comunidades de aprendizaje de la agricultura familiar campesina, que es implementado en las 24 provincias del país; b) Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Universidad Indoamérica y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), para desarrollar e imprimir materiales de promoción del registro de agricultura familiar campesina, c) Ministerio de Agricultura y Ganadería con la organizaciones beneficiarias en las provincias de Esmeraldas, Cotopaxi, Tungurahua, Santa Elena y Los Ríos, para el fortalecimiento de los procesos de comercialización asociativa de la agricultura familiar campesina, a través de la capacitación y dotación de equipamiento para cosecha, poscosecha, acopio y distribución de productos.

---

<sup>16</sup> Se define la comunidad de aprendizaje como un grupo de productores de la agricultura familiar campesina de un territorio determinado, que han sido fortalecidos organizativamente y aprobado un proceso de capacitación de los módulos de agricultura sustentable, son espacios orientados al reforzamiento de capacidades en territorio, encaminado a la transformación educativa de hombres y mujeres de la agricultura familiar campesina.

También se ha firmado los convenios entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y las organizaciones beneficiarias para la adquisición y entrega de equipamiento para el fortalecimiento de circuitos alternativos de comercialización de la agricultura familiar campesina del Ecuador, en las provincias de Napo, Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Manabí, Orellana, Chimborazo y Pichincha, por un monto total de \$52.454,02.

Finalmente, la evidencia (e 6) de la (tabla 3.13) referente a Gobierno expresa apoyo a la agricultura familiar campesina se corrobora en los discursos que las máximas autoridades (Presidente del Ecuador y Ministro de Agricultura y Ganadería) lo realizan, se refieren al trabajo que se realiza desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina y prometen que darán mayor atención a este sector. Además, en cuenta oficial del twitter del Ministerio de Agricultura y Ganadería promociona los avances del componente de la agricultura familiar campesina.

Tabla 3.13. Valoración de evidencia empírica para interacciones políticas (entidad tres)

Hipótesis	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia hallada	Fuentes	Resultados de las pruebas
El Gobierno implementa la nueva política de agricultura (h3)	Huellas en la administración de la comunidad local (Pc1)	Proyectos se implementan a favor de la agricultura familiar campesina (e1)	Informes de Gestión de la Subsecretaria de Agricultura Familiar Campesina	+
	Opiniones de coaliciones sobre la implementación de la política de agricultura (Pc2)	Coaliciones comentan de la implementación de la política de agricultura (e2)	Medios de comunicación, eventos organizados	+
	Material informativo de la implementación de la política de agricultura (Pc3)	Se genera material divulgativo de las acciones que realiza la Subsecretaria de Agricultura Familiar Campesina (e3)	Módulos de capacitación, guía de Circuitos Alternativos de Comercialización	+
	Coaliciones buscan incidir en la implementación de la política de agricultura (Pc4)	Se conforman mesas temáticas entre el MAG y la coaliciones (e4)	Memorias técnicas Entrevista	+
	Huellas en la ejecución presupuestaria (Pc5)	Convenios de coejecución, presupuesto para la implementación de los proyectos (e5)	Documentos: convenios, Plan Operativo de la SUB-AFC	+
	Huellas en las declaraciones del presidente (Pc6)	Gobierno expresa apoyar a la agricultura familiar campesina. (e6)	Medios de comunicación, redes sociales, discurso de Ministro de Agricultura	+

Fuente: Vicente Guamán

## **El Gobierno cambia la política de agricultura**

Finalmente, la hipótesis (hT) establece que Gobierno cambia la política de agricultura, para comprobar se postuló seis evidencias empíricas. En primer lugar, (e1) (tabla 3.14), iniciativas para mejorar el ámbito de acción de la agricultura familiar campesina, se considera una iniciativa el proyecto Súper Mujer Rural que coordina la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, esta iniciativa incluye a varias dependencias del MAG. Este proyecto se encuentra aprobado con presupuesto de 2018, aunque se implementará en el año 2019, para atender a la población efectiva de 4.000 mujeres productoras rurales de la agricultura familiar campesina, por un monto de 8 millones de Dólares. Con este proyecto se pretende contribuir al desarrollo socio económico y productivo de las mujeres rurales, mediante la implementación de sistemas de producción sostenibles y diversificados con enfoque de género.

Es importante recalcar que el camino para el cambio de la política de agricultura también se sustenta en otras herramientas de política, por ejemplo de acuerdo a Plan del Buen Vivir 2013-2017, el objetivo central es erradicar la pobreza de manera sostenida y sustentable, mediante la revolución productiva, del trabajo y del empleo, el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, para la construcción de una sociedad justa y solidaria. Por lo tanto, para lograr este objetivo es preponderante considerar a los pequeños y medianos agricultores, ya que es donde la pobreza aun es evidente.

Asimismo, desde hace más de 10 años se cuenta con una propuesta alternativa que enfoca la lucha contra la pobreza a partir de la defensa de la agricultura familiar a pequeña escala, que se reconoce bajo la bandera de la soberanía alimentaria, y defiende el derecho de los pueblos a poder definir sus directrices agrarias centradas en la defensa y promoción del aparato productivo nacional y alimentaria, porque promueve una producción agraria basada en modelos agroecológicos que se demuestra no sólo son los únicos compatibles con el futuro de un planeta en crisis ambiental, sino también los más saludables, más eficientes en cuanto a producción de alimentos, y en los que la riqueza se distribuye con verdadera justicia (Acosta y Martínez 2010, 268).

Seguidamente plantea la evidencia empírica: se genera análisis, debate de la nueva política pública de agricultura (e2) y se aplica el test tipo doblemente decisivo. Este tipo de test

introduce considerable seguridad en forma conjunta en términos certeza y unicidad, que son corroboradas con las fuentes de verificación en la (tabla 3.14).

La implementación de la política de agricultura familiar campesina genera debate en medio de los productores, investigadores y público que le interesa esta temática. Por su parte la FENOCIN, ha realizado el 28 de noviembre del 2018, en conmemoración del Aniversario de 50 años de lucha organizativa, el I Foro Nacional de Agricultura Familiar Campesina, espacio donde convergen representantes del Estado, academia, organizaciones sociales y ONGs, con el propósito de analizar, proponer, sistematizar y políticas públicas diferenciadas, lineamientos y programas que fomenten el buen vivir rural integral de indígenas, campesinos y campesinas del país.

De la misma forma la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Red Agraria realizaron encuentros y foros en territorio y a nivel nacional, uno de los eventos que se realizó fue la Gran Cumbre Nacional Agraria, realizada el día 19 de enero de 2016, espacio que congregó a líderes, productores, obreros y académicos, se debatió el tema agrario en el país y la construcción de alternativas y estrategias en defensa de la Soberanía Alimentaria. También fue un espacio para analizar la aprobación del proyecto de Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, aunque la posición de la mayoría de las organizaciones campesinas indígenas fue criticar este proyecto de Ley por no recoger las propuestas presentadas por los sectores organizados, más bien promueve, entre otros, un mercado de tierras que impide el acceso y la tenencia de este bien en manos de pequeños productores de alimentos y no garantiza la reconstitución de los territorios ancestrales de comunidades indígenas, montubias y afrodescendientes<sup>17</sup>.

La información que se genera en la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina es accesible (e3), existen varias formas de obtener la información que se elabora en esta Subsecretaría, una primera forma es identificar la metas que se planifica y se reporta para el cumplimiento de los indicadores en la plataforma denominada Gobierno por Resultados (GPR), estas actividades son reportada de forma trimestral y están disponibles para que se pueda utilizar como información general cualquier ciudadano. También existe el informe

---

<sup>17</sup> Información tomada de la página web de la cuenta oficial de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

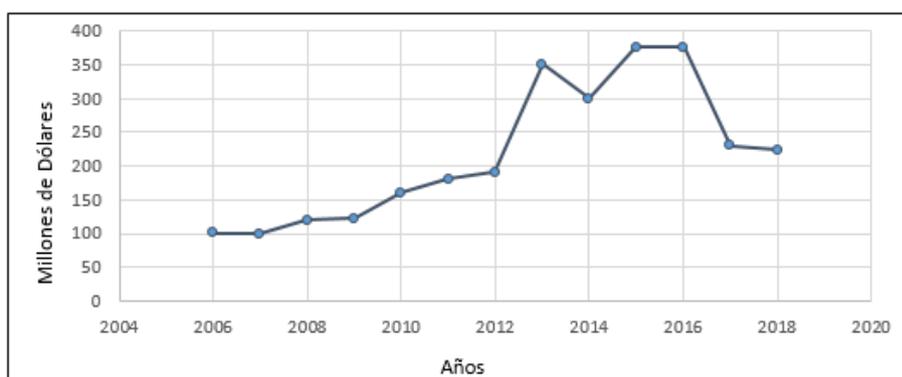
consolidado anual en el que se indica los principales proyectos y programas que se implementan desde esta Subsecretaría.

Las coaliciones proponen proyectos para el fomento de la agricultura familiar campesina (e4) (tabla 3.14). A finales noviembre del Año 2016 mediante rueda de prensa, la FENOCIN señaló que los planteamientos y propuestas referentes a la agricultura familiar campesina esperan hacer llegar al presidente Rafael Correa, para ello trabajan en conjunto con otras organizaciones como el Seguro Social Campesino y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Manifiesta que se necesita el cumplimiento de la verdadera soberanía alimentaria en el Ecuador.

Además, en abril de año 2017 la FENOCIN presenta la propuesta al presidente del Ecuador, Lenin Moreno, para trabajar en la agricultura familiar campesina, para ello proponen la creación de un Ministerio que se encargue de atender las demandas ciudadanas que provienen de los pequeños y medianos productores. La propuesta de intervención contienen cinco ejes orientadores: fomento agroecológico, saberes ancestrales, comercialización asociativa, sistemas de garantías participativos y fortalecimiento organizativo. Esta propuesta nace debido a que en el Ecuador la política pública se ha orientado en atender principalmente a los agricultores que producen para la exportación, en detrimento de los pequeños agricultores, contempla impulsar los sistemas producción actual hacia una producción agroecológica sostenible, de tal forma que se garantice la sostenibilidad de las unidades productivas.

Asignaciones de presupuesto para atender a la política de AFC (e5) (tabla 3.14), el presupuesto para la política de agricultura durante el periodo 2008-2014 se incrementaron en términos nominales (respecto del periodo precedente), pero son insuficientes para las grandes demandas que exige el sector; por lo que es necesario magnificar su aporte, a pesar de la bonanza petrolera experimentada desde el año 2003, el comportamiento de las asignaciones al sector agropecuario ha sido variable, con tendencia decreciente. Las tasas de crecimiento ilustran en (gráfico 3.2).

Gráfico.3.2. Presupuesto asignado al MAG durante el periodo 2006-2018



Fuente: Política Pública Agropecuaria MAG, 2016.

No obstante, en los últimos tres años (2012-2015) el comportamiento se ha mantenido errático pero con tendencia creciente. Hubo un incremento significativo en 2012, año en que el presupuesto agropecuario alcanzó su record histórico (cerca de 350 millones de dólares). En el 2013 se mantuvo la tendencia creciente, aunque a menor ritmo, pero no se visualizó debido a que el presupuesto de la Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA), que anteriormente pertenecía al MAGAP, ahora se registra como empresa pública UNA EP (fuera del MAGAP); por eso, su aparente disminución.

A pesar de todo el presupuesto que se le asignó a la Coordinación General de Redes Comerciales para su operación durante los años 2012-2016 fue de 1.5533.781, 21 Dólares de los Estados Unidos, para que realice su trabajo para beneficiar a los productores de la agricultura familiar campesina. Posteriormente cuando ya fue instaurada la Subsecretaría de Agricultura Familiar se le asigna un presupuesto de 250.000 Dólares de los Estados Unidos para su operación desde septiembre de 2017 hasta diciembre de 2018<sup>18</sup>.

Finalmente, el discurso del Gobierno promueve la agricultura familiar campesina (e6) de la (tabla 3.14), son varios los eventos que se realizan con la finalidad de posesionar el trabajo que se realiza a favor de la agricultura familiar campesina, por ejemplo se realizó en el año 2014 en la explanada de la Plaza Eloy Alfaro en la ciudad de Riobamba, el evento del Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina, con el propósito de valorizar el aporte de los pequeños y medianos agricultores familiares en la alimentación de los pueblos y generar

<sup>18</sup> Información recopilada en la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina

una política pública que contribuya al desarrollo de este sector. Además, el año 2014 fue declarado por la Organización de la Naciones Unidas como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, una forma de organizar la producción agrícola que genera actividad económica para una familia y que está vinculada al desarrollo rural.

Este ejercicio comprueba que la política de agricultura presenta cambios drásticos referentes a los objetivos, debido a que bajo ninguna circunstancia la política de agricultura del Ecuador consideraba a la agricultura familiar campesina como un componente fundamental de la política agraria del país. Este resultado de inclusión es un elemento necesario para identificar el cambio de la política. Por consiguiente, la conclusión respecto a la hipótesis hT se comprueba con la fortaleza inferencial que proporciona un test doblemente decisivo que la política pública de agricultura en Ecuador presenta cambios (tabla 3.14).

Tabla. 3.14. Valoración de evidencia para el resultado de política

Hipótesis	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia hallada	Fuentes	Resultados de las pruebas
El Gobierno cambia la política de agricultura. (hT)	Gobierno fomenta la nueva política pública de la AFC (Pr1)	Iniciativas para mejorar el ámbito de acción de las agricultura familiar campesina (e1)	Informes consolidados de la SUB-AFC, entrevistas en territorio	+
	Declaraciones de las coaliciones de la nueva política de agricultura (Pr2)	Se genera análisis, debate de la nueva política pública de agricultura (e2)	Foros académicos, encuentros, talleres	+
	Acceso a la información de evaluación (Pr3)	La información que se genera en la SUB-AFC es accesible. (e3)	Informes periódicos de la subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina	+
	Coaliciones solicitan mayor atención de la nueva política de agricultura (Pr4)	Las coaliciones proponen proyectos para el fomento de la agricultura familiar campesina (e4)	Documentos que evidencian el ingreso de los proyectos en el Ministerio de Agricultura	+
	Presupuesto designado para la agricultura familiar campesina (Pr5)	Asignaciones presupuesto para atender a la política de AFC (e5)	Plan Operativo Anual	+
	Huellas de liderazgo para implementar políticas (Pr6)	Discurso del Gobierno promover la agricultura familiar campesina (e6)	Redes sociales, medios de comunicación	+

Fuente: Vicente Guamán

## 2.7 Formalización bayesiana de inferencias

La estadística bayesiana provee cantidades tanto conocidas como desconocidas lo que permite incorporar los datos conocidos dentro de la estimación de los parámetros dados inicialmente,

de esta manera se puede conseguir un proceso de estimación más certero en información, realizando inferencias sobre las cantidades desconocidas (López de Castilla 2011).

Thomas Bayes fue quien proporcionó una manera de valorar el nivel de confianza sobre la validez de una hipótesis, a la luz de la incorporación de nueva evidencia a las percepciones a priori del investigador.

El teorema de Bayes se representa mediante la siguiente fórmula:  $p(h|e)$  es la probabilidad posterior de la hipótesis en cuestión, es decir, después de haber incorporado la evidencia, y se lee como “la probabilidad de que la hipótesis  $h$  sea cierta, dada la evidencia  $e$ ”;  $p(h)$  es la confianza previa en la validez de la hipótesis (*prior*) independientemente de la evidencia, es decir, el grado de confianza *a priori* en la validez de la hipótesis;  $p(e|h)$  es la probabilidad de encontrar la evidencia condicionada a que la hipótesis sea verdadera;  $p(\sim h)$  es la confianza previa en la falsedad de la hipótesis; y  $p(e|\sim h)$  es la probabilidad de encontrar la evidencia condicionada a que la hipótesis sea falsa.

Por su parte, Bacallao (1997) resalta la utilización del teorema Bayesiano y resume la fórmula que se utiliza para aplicar en la identificación de las probabilidades condiciones de los fenómenos que se estudia:

$$p(h|e) = \frac{p(h) p(e|h)}{p(h) p(e|h) + p(\sim h) p(e|\sim h)}$$

En caso que las hipótesis sean verdaderas dada las evidencias negativas, para el cálculo se utiliza la siguiente fórmula:

$$p(h|\sim e) = \frac{p(h) p(\sim e|h)}{p(h) p(\sim e|h) + p(\sim h) p(\sim e|\sim h)}$$

### 2.7.1. Estimación de confianza previa

Se considera utilizar el principio de indiferencia, esto implica que a priori no se privilegia ninguna de las hipótesis planteadas; por lo tanto, cada uno de las hipótesis formuladas tienen

la misma posibilidad para ser confirmadas o desconfirmadas. En este estudio, cada una de las partes del mecanismo causal, el detonante, y el resultado final están compuestas por dos hipótesis; en consecuencia, la aplicación del principio de indiferencia quiere decir que a priori se asigna 50% a todas las  $p(h)$ , que implica la probabilidad que las hipótesis sean afirmativas y, el otro 50% a todas las  $p(\sim h)$ , que las hipótesis alternas sean verdaderas.

### **2.7.2. Estimación de probabilidades condicionadas**

Cada una de las evidencias empíricas identificadas para el mecanismo causal lleva explícito en su argumentación el nivel de certeza de descubrir una evidencia bajo una determinada hipótesis (certeza) y la compatibilidad de la evidencia con la hipótesis alternativa (unicidad). De esta manera, la argumentación es posible extraer una valoración nominal de la probabilidad de encontrar la evidencia cuando la hipótesis en cuestión es cierta (es decir,  $p(e|h)$  o verdadero positivo), y de la probabilidad de encontrar la evidencia cuando la hipótesis alternativa es cierta (es decir,  $p(e|\sim h)$  o verdadero negativo).

En el anexo 1, se realiza la estimación cuantitativa de las probabilidades condicionadas, para ello se identifica una evidencia empírica de cada uno de las hipótesis formuladas, tanto para el detonante, las entidades del mecanismo causal y para el resultado de política. Se realiza una combinación cualitativa entre certeza y unicidad, para valorar al tipo de test escogido para cada evidencia.

En la valoración ordinal corresponde a realizar la calificación cualitativa asignado la denominación entre probable y muy probable, dependiendo la posibilidad de encontrar la evidencia si la hipótesis es verdadera. Por ejemplo si queremos analizar la hipótesis: Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario (D), para ello se formula la primera evidencia: propuesta de rediseño institucional para incluir a la agricultura familiar campesina (e1). Si esta hipótesis es verdadera, la evidencia puede ser encontrada, por eso se le asigna la denominación de probable, porque existen las declaraciones explícitas por el Gobierno para rediseñar el aparato institucional de la política pública de agricultura. Asimismo, se utiliza la denominación poco probable cuando existe la posibilidad de encontrar la evidencia si la hipótesis alterna es afirmativa.

De la misma forma se procede con los datos de la valoración puntual, por ejemplo el valor obtenido 0,77  $p(h/e)$  (anexo 2), es la puntuación que se le da a probabilidad de la hipótesis del

detonante (D) Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario sea verdadera, dada la evidencia (e1) Propuesta de rediseño institucional para incluir a la agricultura familiar campesina. Mientras tanto el 0,17 p (h/~e) del (anexo2), asigna la probabilidad que la hipótesis alterna del detonante (D) sea verdadera dada la evidencia (e1).

## **Conclusiones**

Esta investigación buscó responder la pregunta: ¿Cómo influye el establecimiento de una agenda con nuevos objetivos de política declarado por el Gobierno, en el resultado de la política de agricultura? Indagar para responder esta interrogante durante el desarrollo de esta trabajo de investigación, generó implicaciones en aspectos teóricos, metodológicos y para el estudio de caso, que se exponen en este aparatado de conclusiones.

### **Para la teoría**

La respuesta formulada fue respondida de una forma adecuada. En la parte teórica se utilizó el marco Analítico de Colaciones Promotoras AFC, puesto que permite analizar como las ideas de los integrantes de una colación inciden el cambio, ya sea en los aspectos profundos del núcleo, centrales o aspectos secundarios de la política. Investigaciones han sugerido que las creencias centrales de una coalición son mayormente susceptible al cambio, por lo tanto, esta teoría se ha logrado comprobar utilizando los parámetros de la clasificación de los sistemas de creencias de las coaliciones identificados por Sabatier, que constan en la (tabla 1.2) del capítulo 1.

También el Marco Analítico de Coaliciones Promotoras, permite la combinación con el método del *proces tracin* (rastreo de procesos), para la comprobación y valoración de causalidad de las entidades que forman el mecanismo causal, así como el detonante y el resultado.

Por otra parte el ACF, es un marco analítico que tiene sus orígenes y aplicación en países del norte, por lo tanto resulta de utilidad su aplicación en Ecuador y en especial para la política pública de agricultura. Por lo tanto se indica que este marco analítico si es aplicable para el análisis de las políticas públicas en países en desarrollo.

### **Para el método**

Por otra parte, la investigación que se realizó también genera conclusiones metodológicas, particularmente para los estudios que se relacionan con el cambio de las políticas.

Tal como se estableció en el diseño metodológico, se aplicó de manera estricta el método de *process tracing*, en su modalidad de comprobación teórica; para ello se identificó el

detonante, el resultado, así como cada uno de las entidades que componen el mecanismo causal, los mismos que fueron comprobados mediante la identificación de los observables empíricos para afirmar o rechazar las hipótesis planteadas.

Lo trascendental que se puede determinar en esta metodología es la identificación de las evidencias empíricas para cada uno de los recursos que utilizan las coaliciones en el marco ACF, así como también el razonamiento bayesiano que justifica la argumentación inferencial en *process tracing*. Además, se comprobó la operacionalización del mecanismo causal, mediante los *test* de las predicciones y evidencias empíricas, con lo que se justificó la inferencia causal y la valoración de los niveles de confianza en cada parte del mecanismo causal.

La construcción de observables empíricos basados en la utilización de los recursos (autoridad formal para tomar decisiones, opinión pública, información, grupos movilizados, recursos financiero y liderazgo hábil) que utiliza el marco analítico ACF, permite generar mayor certeza para afirmar o rechazar las hipótesis formuladas, puesto que se logra identificar al menos una evidencia por cada recurso que se utiliza del marco analítico en mención.

Además, se ha identificado que los recursos utilizados por el ACF resultan de la combinación de las acciones realiza el Estado así como a las coaliciones, por ejemplo la opinión pública y los grupos movilizados correspondería a las coaliciones, mientras que la autoridad legal para tomar decisiones, información, recursos financiero y liderazgo corresponden a las competencias que deberían realizar las instituciones del Estado. Esta combinación es una ventaja para este método, puesto que la esencia de las políticas públicas no es un trabajo exclusivo que le compete al Gobierno, sino que requiere de la participación de otras instituciones (coaliciones).

### **Para el caso de estudio**

Para el caso de estudio se puede concluir, que las evidencias presentadas demuestran que el nuevo objetivo de política declarado por el gobierno es la fuerza causal que da origen al mecanismo, para realizar el cambio de la política de agricultura en la que se incluye la agricultura familiar campesina. Para ello, en el año 2006, el presidente Rafael Correa dentro de su plan de gobierno propone buscar el desarrollo del sector agropecuario. Esta propuesta se conoce porque el mismo presidente realiza declaraciones públicas en los medios de

comunicación y menciona que se realizará el rediseño del aparato estatal, con la finalidad de atender al sector de la agricultura familiar campesina.

Los resultados de las evidencias empíricas identificadas en cada una de las entidades del mecanismo causal, tienen un alto porcentaje de confianza para afirmar que las hipótesis principales son afirmativas. Es así como el mecanismo causal operativizado se ha comprobado que funciona según lo identificado en la metodología; por lo tanto, se puede generalizar que este mecanismo causal sirve para llegar a un cambio de política en una arena de acción.

Además, se genera opinión pública por parte quienes han venido proponiendo al Estado la atención a los productores de la agricultura familiar campesina. Sumado a esto, las movilizaciones realizadas en el pasado, más las que se observa en la actualidad son evidencias que actúan para desencadenar este proceso para el reconocimiento de la agricultura familiar campesina, como una política del Estado, que también requiere la atención del Gobierno central.

Por lo tanto, el Gobierno del presidente Rafael Correa, empezó a formular una nueva política de agricultura, como autoridad legítima en la toma de decisiones, existe un cambio en la planificación sectorial de la política de agricultura, que incluye una asignación presupuestaria adicional. Todo este proceso de cambio va acompañado de las movilizaciones de los actores que conforman la Mesa Agraria; además se hace eco en los medios de comunicación y se genera la opción pública.

Seguidamente el gobierno adapta el nuevo sistema institucional para implementar la nueva política pública, para ello se realiza el cambio en administración sectorial y además se provee de presupuesto. Seguidamente se procede a implementar la nueva política pública de agricultura, en el que se crea la institucionalidad de la agricultura familiar campesina, como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Las hipótesis formuladas para comprobar el mecanismo causal empieza con la identificación si el gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario, para comprobar esta hipótesis se utilizan las evidencias empíricas basadas en los recursos que utilizan el Marco Analítico ACF. De la misma forma, se procede a comprobar las otras hipótesis formuladas, tanto para el mecanismo casual así como para el resultado. Luego de haber identificado las observaciones

empíricas y transformadas a evidencias con su respectiva valoración, se concluye que el mecanismo causal formulado para el análisis de la política de agricultura, da como resultado el cambio de la política.

Finalmente, en lo que se refiere a la incidencia de las coaliciones u organizaciones para que el gobierno proponga en la agenda nuevos objetivos de política, se considera que es importante recalcar el rol fundamental de las coaliciones, ya que empiezan a trabajar inicialmente, porque la organización Vía Campesina, construye y emite el concepto de soberanía alimentaria, como una propuesta opuesta a la seguridad alimentaria, en el año 1996. A partir de esta fecha, las organizaciones no gubernamentales empiezan a financiar proyectos para que implementen las organizaciones, promoviendo la producción agroecológica y sustentable y concepto de soberanía alimentaria.

### **Futuras investigaciones**

Es importante investigar el rol de otras coaliciones o instituciones como por ejemplo Asamblea Nacional, organismos internacionales, Universidades (Facultades de agronomía), en el cambio de la política pública de agricultura.

## Anexos

### Anexo 1. Estimación cuantitativa de probabilidades condicionadas

Parte	Hipótesis	Evidencias empíricas	Certeza	Unicidad	Tipo Test	Valoración Ordinal		Valoración puntual	
						p (h e)	p (h ~e)	p (h e)	P (h ~e)
D	Gobierno busca el desarrollo del sector agropecuario	Propuesta de rediseño institucional para incluir a la agricultura familiar campesina (e1)	si	no	aro	Probable	Poco probable	0,77	0,17
		Las organizaciones de la Mesa Agraria proponen cambios en la política agraria (e2)	si	no	aro	Probable	Poco probable	0,77	0,17
		Propuesta de cambio de la política de agricultura (e3)	si	no	aro	Probable	Poco probable	0,77	0,17
		Existen varios acontecimientos que promovieron la movilización de las coaliciones (e4)	Si	no	aro	Probable	Poco probable	0,77	0,17
		Propuesta para cambiar el modelo de desarrollo (e5)	si	no	aro	Probable	Poco probable	0,77	0,17
		Propone realizar la revolución agraria (e6)	si	no	aro	Probable	Poco probable	0,77	0,17
n1	Gobierno formula nueva política de agricultura	Se crea la Coordinación de Redes Comerciales en el MAG (e1)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,78	0,12
		Se genera opinión ciudadana sobre seguridad y soberanía alimentaria. (e 2)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,78	0,12
		Propuesta alternativa de política de agricultura (e3)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,78	0,12
		Las movilizaciones constantes exigiendo cambio en la política de agricultura (e4)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,78	0,12
		Presupuesto para la elaboración de la propuesta de política pública (e5)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,78	0,12
		Se incluye a beneficiarios de la agricultura familiar campesina (e6)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,78	0,12
n2	Gobierno adapta el sistema institucional para implementar nueva política	Se crea la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina. (e1)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,76	0,07
		Las coaliciones manifiestan respaldo a la política agraria. (e2)	si	no	aro	Probable	Poco probable	0,76	0,07
		El Ministerio de Agricultura y Ganadería presenta la nueva estructura institucional (e3)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0,76	0,07
		Movilización de las coaliciones (e4)	Si	no	aro	Probable	Poco probable	0,76	0,07
		Presupuesto para la implementación de proyectos (e5)	Si	no	aro	Probable	Poco probable		
		Se generan alianzas con instituciones que aportan a	Si	si	aro	Probable	Poco probable	0,76	0,07

		fortalecer la Agricultura Familiar Campesina (e6)							
n3	Gobierno implementa la nueva política de agricultura	Proyectos se implementan a favor de la agricultura familiar campesina (e1)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0.77	0,17
		Coaliciones comentan de la implementación de la política de agricultura (e2)	si	si	aro	Probable	Poco probable	0.76	0,07
		Se genera material divulgativo de las acciones que realiza la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina (e3)	Si	si	aro	Probable	Poco probable	0.76	0,07
		Se conforman mesas temáticas entre el MAG y la coaliciones (e4)	Si	si	aro	Probable	Poco probable	0.76	0,07
		Convenios de coejecución, presupuesto para la implementación de los proyectos (e5)	Si	si	aro	Probable	Poco probable	0.76	0,07
		Gobierno expresa apoyar a la agricultura familiar campesina (e6)	Si	si	aro	Probable	Poco probable	0.76	0,07
oT	Gobierno cambia la política de agricultura	Iniciativas para mejorar el ámbito de acción de la agricultura familiar campesina. (e1)	si	si	Aro	Probable	Poco probable	0.91	0,15
		Se genera análisis, debate de la nueva política pública de agricultura (e2)	si	si	Doble decisión	Muy probable	Poco probable	0.91	0,15
		La información que se genera en la SUB-AFC es accesible (e3)	Si	si	Doble decisión	Muy probable	Poco probable	0.91	0,15
		Las coaliciones proponen proyectos para el fomento de la agricultura familiar campesina (e4)	Si	si	Doble decisión	Muy probable	Poco probable	0.91	0,15
		Asignaciones presupuesto para atender a la política de AFC (e5)	Si	si	Doble decisión	Muy probable	Poco probable	0.91	0,15
		Discurso del Gobierno promover la agricultura familiar campesina (e6)	Si	si	Doble decisión	Muy probable	Poco probable	0.91	0,15

Autor: Vicente Guamán

Anexo 2.- Formalización Bayesiana de pruebas empíricas

Test empíricos	Resultado del test	$p(h)$	$p(\sim h)$	$p(e h)$	$p(\sim e h)$	$p(e \sim h)$	$p(\sim e \sim h)$	$p(h e)$	$p(h \sim e)$
pd1	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pd2	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pd3	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pd4	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pd5	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pd6	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pa1	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,25	0,75	0,78	0,12
pa2	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,25	0,75	0,78	0,12
pa3	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,25	0,75	0,78	0,12
pa4	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,25	0,75	0,78	0,12
pa5	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,25	0,75	0,78	0,12
pa6	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,25	0,75	0,78	0,12
pb1	+	0,5	0,5	0,95	0,05	0,3	0,7	0,76	0,07
pb2	+	0,5	0,5	0,95	0,05	0,3	0,7	0,76	0,07
pb3	+	0,5	0,5	0,95	0,05	0,3	0,7	0,76	0,07
pb4	+	0,5	0,5	0,95	0,05	0,3	0,7	0,76	0,07
pb5	+	0,5	0,5	0,95	0,05	0,3	0,7	0,76	0,07
pb6	+	0,5	0,5	0,95	0,05	0,3	0,7	0,76	0,07
pc1	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pc2	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pc3	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pc4	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pc5	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pc6	+	0,5	0,5	0,85	0,15	0,25	0,75	0,77	0,17
pr1	+	0,7	0,3	0,92	0,06	0,2	0,8	0,91	0,15
pr2	+	0,7	0,3	0,92	0,06	0,2	0,8	0,91	0,15
pr3	+	0,7	0,3	0,92	0,06	0,2	0,8	0,91	0,15
pr4	+	0,7	0,3	0,92	0,06	0,2	0,8	0,91	0,15
pr5	+	0,7	0,3	0,92	0,06	0,2	0,8	0,91	0,15
pr6	+	0,7	0,3	0,92	0,06	0,2	0,8	0,91	0,15

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto y Martínez Esperanza. 2010. Soberanías. Ediciones Abya-Yala Quito.
- Aguilar, Luis. 1997. “Estudio Introductorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentacion y Persuasion en la Formulación de Políticas*, México: FCE, pp 13-34.
- Albornoz, María Belén. (2016). Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador. Una visión desde las redes de política pública. *Mundo Agrario*, 17(36), 1-12.
- Banco Central del Ecuador. 2017. Banco Central del Ecuador. Recuperado el 25 de diciembre de 2019, de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1080-ecuador-crecio-30-en-2017-y-confirma-el-dinamismo-de-su-economia>
- Banco Mundial. 2017. Agricultura, valor agregado. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>
- Bacallao Jorge. 1997. Aspectos conceptuales y metodológicos en la investigación educacional. Universidad Mayor de San Andrés. Ed Buddy Lazo de la Vega. Biblioteca de Medicina Vol XVIII. La Paz, Bolivia.
- Beach, Derek y Pedersen, Brun. 2016. Causal case study methods: Foundations and a guidelines for comparing, matching and tracing, Ann Arbor: University of Michigan press. 374 pp.
- Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen. 2013. Proms-tracing methods: Foundation and Guicklines. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Breilh, Jaime. 2007. Nuevo modelo de acumulación y agroindustria: las implicaciones ecológicas y epidemiológicas de la floricultura en Ecuador. *Ciencia & Saúde Colectiva*, 91-104.
- Bennett, Andrew. 2010. “Process tracing and causal inference”. En *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*, de Henry Brady y David Collier. Lanham: Rowman y littlefield publishers.
- \_\_\_\_\_. 2008. “Process tracing: a bayesian perspective”. En *The oxford handbook of politica methodology*, de Janet Box-steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. New York: Oxford University Press.
- Bodemer, Klaus. 2008. La globalización. Un concepto y sus problemas. Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto, pp. 54-71.
- Buchanan, James. 2005. Elección Pública. Génesis y Desarrollo de Un programa de Investigación. *Revista Asturiana de Economía*. RAE 33 (203-221).

- Blatter, Joachim. 2012. "Taking terminology and timing seriously: on ontological and epistemological foundations of causal-process Tracing". *Slightly modified version of the paper that was presented at the ECPR Joint Sessions*. Antwerp.
- Carmona José y Elvira Ariaga. 2011. El origen de las Ciencias Políticas. INCEPTUM, Vol. VI, No. 11., (425 – 431).
- Carpio, Julio, Diego Carrión, Nicanor Jácome, Jorge García, Fernando Carrión, Pérez, J P, Alfredo Rodríguez, Villavicencio Gaitán y Amparo Menéndez. (1987). El proceso urbano en el Ecuador. . Quito: ILDIS.
- Ceroni, Mauricio. 2018. "Rasgos centrales del agronegocio en Latinoamérica: la experiencia en Uruguay". *Perfiles Latinoamericanos* 26(52):1-29.
- CEPAL; FAO; IICA. 2013. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica: IICA.
- Collier, David, Henry E. Brady y Jason Seawright. 2010. "Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology." Pp. 161-99 in *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 2nd ed., edited by H. E. Brady and D. Collier. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Collier David. 2011. "Understanding process tracing". *Political Science and Politics*. 44 (4): 823-830.
- Chiriboga, Manuel y Barin, Wallis 2010. Diagnóstico de la Pobreza Rural en el Ecuador y Respuesta de Política Pública. RIMISP Grupo de Trabajo.
- Corporación Financiera Nacional. 2018. Ficha sectorial: cacao y chocolate. Quito: CFN.
- Cuenya, Lucas y Eliana Ruetti. 2010. Controversias epistemológicas y metodológicas entre el paradigma cualitativo y cuantitativo en psicología. *Rev. Colombia. Psicol.*, Volumen 19, Número 2, p. 271-277.
- Dávalos, Dayana. 2015. Caracterización de la Agricultura Familiar Campesina en Ecuador. Quito: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Davidsen, Conny. 2006. "Sources of change in community forestry: The Roles of Learning and Beliefs in the Policy Process. A Comparative Analysis of Ecuador, Mexico and Canada". Tesis doctoral. Institut für Internationale Forst- und Holzwirtschaft. Technische Universität Dresden. Germany.
- Della Porta, Donatella 2013. Comparative analysis: case oriented versus variable oriented research". En Donatella Della Porta y Michael Keating (Eds.). 523 p.
- Dye, Thomas (2011/1972), *Understanding public policy*. Boston: Longman (13a ed.), 346 p.

- Egas Juan José, Olga Shik, Marisol Inurritegui y Carmine Paolo De Salvo. 2018. Informe Política Agropecuaria. BID.
- Elster, Jon. 1996. Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales. Barcelona. Editorial Gedisa.
- FAO, 2011. Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, 2012-2015.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. “Formal bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. *The London School of Economics and Political Science*.
- Fontaine Guillaume, Cecilia, Medrano e Iván Narváez. 2019. Grupo de trabajo de Políticas Públicas Comparadas. FLACSO-Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Madrid- Quito: Anthropol-FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015a). “Presentación del dossier. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 11-30.
- Forero, J. Prólogo. In: SABOUIRIN, E; SAMPER, M y SOTOMAYOR, O. (Coord). 2014. Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fuentes, Cristián. 2010. “Progresismo y Política Exterior de Chile”. *En* Consenso Progresista, editado por Yesko Quiroga, Cassio França, 97-135. Brazil: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- García, Francisco. 2006. El sector agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización. *ÍCONOS*, 24, 71-88.
- Gerring, John. 2007. Cast study research. Cambridge: Cambridge University Press. 455 pp.
- González, Fernando. 2015. “El marco de coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014)”. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gómez, Martha 2012. “El marco de las coaliciones de causa Advocacy Coalition Framework”. *Revista Opera*. No 12: 11-30.
- Grijalva Cobo, Juan Pablo. 2011. La industria lechera en Ecuador: un modelo de desarrollo. Retos 1. Enero/Junio. Pp. 65-70.

- Gurria, M., Boyce, R. y De Salvo, C. 2016. *Revision de Politicas Publicas de apoyo agricola en America Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Guba, Egon, Yvonna Lincoln. 1994). "Competing paradigms in qualitative research". In: N. K. Denzin, Y. Lincoln (Ed.), *Handbook of qualitative research*. London: Sage. 105-117.
- Gudynas, Eduardo. 2011. "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa". *En Más allá del desarrollo*. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, editado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 21-53. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala.
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". En *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. South Carolina: University of South Carolina Press, pp. 1-35.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.
- Hall, Peter, Rosemary Taylor 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44: 936-957.
- Harguindéguy, Jean. 2015. *Análisis de Políticas Públicas*. España: TECNOS.
- Hindmoor, Andrew. 2006. *Public choice*. The State: Theories and Issues. Edited by Colin Hay, Michael Lister and Dave Marsh. U.K.; U.S. Palgrave Macmillan. 79-97
- Humphreys, Adam. 2019. Realism, empiricism and causal inquiry in International Relations: What is at stake?. *European Journal of International Relations*. Vol 25 (2). 562-587 pp.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2017. *Políticas Públicas y Marcos Institucionales para la agricultura familiar en América Latina*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2017. *Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua*. Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2016. *Información Ambiental en la Agricultura 2016*. Quito: INEC.
- ISO FOCUS. 2017. Agricultura inteligente. *ISOFOCUS*, 1-44.
- Jackson, Patrick T. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics* (Routledge, 2011; second edition 2016).
- Jackson, Patrick T. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations*. London: Routledge.

- Jenkins-Smith, Hank, Daniel Nohdrstedt, Christopher Weible y Paul Sabatier, 2014. "The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolutions, and Ongoing Research". En *Theories of the policy process*, editado por Sabatier Paul y Weible Christopher. 193-222. Tercera edición. Boulder: Westview Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. y Gilbert K. St. Clair. 1993. "The politics of offshore energy: empirically testing advocacy coalition framework". En *Policy Change and Learning: An advocacy Coalition Approach*, editado por Paul A. Sabatier y HankC. Jenkins-Smith, 149-175. Boulder: Westview Press.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier, 1993. "The Study of Public Processes". En *Policy change and Learning. An Advocacy Coalitions Approach*, editado por Paul Sabatier, 1-9. Boulder: Westview Press.
- Jones, Charles. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont. Wadsworth.
- Jordán, Fausto. 2003. Reforma agraria en el Ecuador. En *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904031218/13reforma.pdf>
- King, Gary, Keohane, Robert O y Verba Sidney. 1994. *Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton University Press).
- Kurky, M. 2008. *Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laforge, Michael y Caller Pablo. 2016. La dinámica de la agricultura familiar campesina en el Ecuador. En *Manifiesto para la agricultura familiar campesina e indígena en Ecuador*, editado por François Houtart y Michel Laforge, 51-96. Quito: IAEN.
- Lafuente Ibáñez, Carmen; Marín Egoscozabal, Ainhoa. 2008. Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas *Revista Escuela de Administración de Negocios*, núm. 64, 5-18 Universidad EAN Bogotá, Colombia.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas pública*. Editado por Luis Aguilar Villanueva. México: Porrúa.
- Lasswell, Harold. 1956. *The Desition Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, University of Maryland.
- Lefeber Louis. 1996. Políticas Agrarias y Desarrollo Rural en el Ecuador. IDEAS. 247-269.
- Lindblom, Charles E. 1958. "Policy Analysis". *The American Economic Review* 48 (3), 298-312.

- \_\_\_\_\_. 1959. "The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19 (2), 79-88.
- Lowndes Vivien. 2010. "The Institutional Approach". In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- López De Castilla, Carlos. (2011). "*Estadística Bayesiana*" Universidad Nacional Mayor de San Marcos. EP4066. 2011-2. August 18, 2011.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Sistemas Sociales*, Barcelona: Anthropos-UIA-CEJA.
- Mahoney, James. 1012. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Method; and Reserch* 41 (4), 570-97.
- Mahoney, James, Erin Kimball y Kendra Koivu. 2009. The Logic of Historical Explanations in the Social Science. *Comparative Political Studies*. Volumen 42 Number 1114-146.
- Martinón, Ruth. 2007. "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras". *Revista Gestión y Política* 16 (2): 281-318. p.
- Markard, Jochen, Marco Suter y Karin Ingold. 2014. "Socio-technical transitions and policy change - Advocacy coalitions in Swiss energy policy". Swiss Federal Institute of Technology Zurich.
- Mazmanian, Daniel y Paul Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Palo Alto: Scott, Foresman.
- Medellín, Pedro. 2015. Gobierno y políticas públicas en regímenes de obediencias endeblas. De cómo se gobierna en países de frágil institucionalidad. 170 pp.
- Medellín Torres Pedro. 2004. La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL, Serie Políticas Sociales, 93. Santiago: Naciones Unidas, 56 p.
- Mény Yves, Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, 271
- Moretta, H. 2011. *Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina*. Santiago de Chile: Rimsip.
- Morocho, Klever. 2011. Insuficiencia de la ley de desarrollo agrario en cuanto al control de actividades agrarias. Loja. Obtenido de <http://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/2453/1/Tesis%20KI%C3%A9ber%20Morocho.pdf>
- Müller, Pierre. 2000. Analyse Cognitive des Politiques Publiques: Vers une Sociologie Politique de l'Action Publique". *Revue Française de Science Politique* 50 (2), 189-208.

- Naranjo, Soledad. 2017. "Ecuador. Estudio sobre la situación actual de la Agricultura Familiar, sus políticas públicas y marcos institucionales" En *Políticas Públicas y Marcos Institucionales para la Agricultura Familiar en América Latina*, editado por Alberto Adib y Fátima Almada, 229-270. Chile: IICA.
- Nogueira, M. E. 2013. *Mundos rurales del trabajo: Personajes y representaciones. Agricultura Familiar y Políticas Públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. TRabajo y Sociedad*(21).
- North Douglas. 2005. Institutions and the performance of economics over time. In: Ménard C, Shirley MM (eds) *Handbook of new institutional economics*. Springer, Dordrecht, pp 21–30.
- North Douglas. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, Elinor. 2015. *Comprender la Diversidad Institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2013. "Más Allá de los Mercados y los Estados: Gobernanza Policéntrica de Sistemas Económicos Complejos." En *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo* 2 (1), pp 5–72. Disponible [http://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA\\_N2\\_01.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA_N2_01.pdf). Visitada el 05-05-2018.
- . 2011. *El Gobierno de los Bienes Comunes: La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2000. *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, D. F. Fondo de Cultura Económica.
- . 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Peters, Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, Londres-Nueva York, Pinter Publisher.
- Pierre, H. 2001. 30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994). *Dinámicas territoriales*, 15-40, 147.
- Pomareda, Carlos, Edgardo Moscardi, Martín Piñeiro y Alain. Janvry 2013. Las contribuciones de la agricultura al desarrollo. En *Agricultura y Desarrollo en América Latina: Gobernanza y Políticas Públicas*. 30-55. Buenos Aires, Teseo.
- Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J. (Comp.), 1999, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México (trad.).

- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. [1973] (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica.
- Revista Líderes. (21 de diciembre de 2018). *Revista Líderes*. Recuperado el 24 de diciembre de 2018, de <https://www.revistalideres.ec/lideres/ecuador-pais-agricultura-manufactura-economia.html>
- Rhon Francisco. 2015. La cuestión agraria hoy: perspectivas y retos. Ecuador Debate.
- Rosero, Fernando 2009 “El paradigma posmoderno de la soberanía alimentaria” (Quito: Cafolis) en <http://www.cafolis.org/images/stories/File/el-paradigmadelasafernadorodero.pdf>.
- Ruth, André. 2014. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora. 292 p.
- Ruth, André. 2010. “Las Políticas Publicas y sus principales Enfoques Analíticos”. En *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. Editado por André- Noel Ruth, 17-65. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rubio, Rocío y Alfredo Rosero. 2010. “El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política Pública basado en coaliciones promotoras”. En *enfoques para el Análisis de Políticas públicas*, editado por André- Noel Ruth, 183-212. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, 1999. Metodología de la Investigación en relaciones sociales. Editorial Rial. Madrid.
- Sabourin, E., Samper, Mario., y Sotomayor, Octavio. 2015. *Políticas Publicas y agricultura familiar en America Latina y el Caribe: Situacion actual y retos para el mediano y largo plazo*.
- Sabourin, Eric, Mario, Samper; Le Coq Jean Francois Massardier Gilles y Sotomayor Octavio. 2014. El Surgimiento de las Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en América Latina: Trayectorias, Tendencias y Perspectivas. *Cuadernos de Ciencia & Tecnología*, V 31(2), 189-226.
- Sabourin, Eric M. S. 2014. *Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe. Balances, desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schlager, Edella. 1995. “Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework”. *Policy Sciences*. 28: 243-270.
- Sabatier, P y Weible Christopher. 2010. “El marco de coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones”. En *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas*. Proyecto de

- Modernización del Estado de la Jefatura del Gabinete de Ministros (Trad.). 203-238. Buenos Aires.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher M. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", en P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 189-222.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager. 2000. "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines". *Revue Française de Science Politique* 50 (2), 209-234.
- Sabatier, Paul y Hanks Jenkins-Smith. 1999. "The advocacy coalition framework an assessment". En *Theories of the policy process*, editado por Paul Sabatier, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1998. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*. 5:1, 98-130.
- Sabatier, Paul. 1993. "Policy Change over a Decade or More". En *Policy change and learning*, editado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, 13-40. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Hanks Jenkins-Smith. 1993. "The advocacy coalition framework: Assessment, Revisions, and Implementation". En *Policy change and Learning. An Advocacy Coalitions Approach*, Editado por Paul Sabatier, 211-246. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Hunter, Susan. 1989. "The incorporation of Causal Perceptions into Model of Elite Belief Systems". *The Western Political Quarterly*, 42(3), p 229-261.
- Sabatier, Paul. 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*. 129: 129-168.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank. 1988. "Symposium Editors Introductions". *Policy Science*, 21 (2/3), p 123-127.
- Sabatier, Paul. 1987. "Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change: An advocacy coalition framework". *Science Communication* 8: 649-692.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48
- Seminario CEPAL. 2014. *Políticas Públicas y Agricultores Familiares en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Surel, Yves. 2008. "Las políticas como Paradigmas". En *Estudios Políticos*. Medellín. 41-65.
- Tuaza, Luis. 2011. La relación del presidente Correa con las bases indígenas: políticas públicas en el medio rural. *Revista Ecuador Debate*, 83, pp. 127 – 150.
- Urbano, Elizabeth. 2000. Identificación de las ventajas comparativas y competitivas con las que Ecuador puede proyectarse en el sector agrícola con miras de aprovechar las

- condiciones de globalización. Quito. Obtenido de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/URBANO%20ELIZABETH%202000.pdf>
- Weber, Max. 1978. *The Economy and Society*. Los Angeles. University of California Press. 1381 pp.
- Weible, Christopher y Hank Jenkins-Smith. 2016. "The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issue". En *Contemporary Approaches to Public Policy*, editado por Guy Peters y Philippe Zittoun. 15-34 London, Palgrave Macmillan.
- Weible Christopher M. y Daniel Nohrstedt. 2013. "The advocacy coalition framework: Coalitions, learning and policy change". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 125-137 New York: Routledge.
- Weible Christopher, Paul Sabatier, Jenkins-Smith Hank, Nohrstedt Daniel, Douglas Adam, and deLeon and Peter. 2011. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". *Policy Studies Journal*. Vol. 39, No. (3): 349-359.
- Weible, Christopher, Paul Sabatier y Kelly McQueen. 2009. "Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework". *The Policy Studies Journal* 37 (1): 121-140.
- Weible, Christopher M, Paul A Sabatier y Jim Flowers. 2008. "Advocacy Coalition Framework". *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, 1:1, 1-10.
- Weible, Christopher. 2005. "Comparing Policy networks: marine protected Areas in California". *Policy Studies Journal*, 33 p 181-202.
- Wendt, Alexander. 1987. "The agent-structure problem in International Relations theory." *International Organization* 41, no. 3: 335–370.
- Wilson, Carter. 2000. "Policy y Regimes and Policy Change" *Journal of Public Policy*. 20 (3): 247-274.
- Wong, Sara y Ludeña, Carlos. 2006. "Caracterización de la Agricultura Familiar en Ecuador", FAO-BID, Proyecto GCP/RLA/152/IAB, "Impacto de los Tratados de Libre Comercio sobre la Agricultura Familiar en América Latina e instrumentos de compensación.

Otros documentos:

Boletines Nro 40 y 41 del Banco Central del Ecuador

Documento Memoria de La Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA 2017).

Por la Soberanía Alimentaria. Una agenda renovadora para la revolución agraria.

Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales  
Junio 2018.

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura,  
Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Estrategia de Reducción de la Pobreza - ENIEP 2014

Plan de Gobierno de Alianza País 2007.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013

Plan del Buen Vivir 2013-2017